

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Luiza Landerdahl Christmann

**A GESTÃO COMPARTILHADA DO RISCO NO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC:
DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

Florianópolis, SC
2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Luiza Landerdahl Christmann

**A GESTÃO COMPARTILHADA DO RISCO NO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC:
DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina
para a obtenção do Grau de Mestre em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato
Leite

Co-orientador: Prof. Dr. Patryck de Araújo
Ayala

Florianópolis, SC
2012

Luiza Landerdahl Christmann

**A GESTÃO COMPARTILHADA DO RISCO NO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC:
DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de
“Mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito da UFSC.

Local, 21 de maio de 2012.

Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Ricardo Stanziola Vieira
Universidade do Vale do Itajaí

Profa. Dra. Maria de Fátima Schumacher Wolkmer
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Rogério Silva Portanova
Universidade Federal de Santa Catarina

*Apesar de você
Amanhã há de ser outro dia
Você vai ter que ver
A manhã renascer
E esbanjar poesia*

*Como vai se explicar
Vendo o céu clarear, de repente
Impunemente?
Como vai abafar
Nosso coro a cantar
Na sua frente
Apesar de você
Chico Buarque*

Àqueles que, apesar de tudo, não desistem...

AGRADECIMENTOS

Peço licença para quebrar o protocolo referente aos agradecimentos a fim de, tendo em vista o compromisso ético que orientou essa pesquisa, iniciar por um agradecimento muito especial: obrigada aos sujeitos de pesquisa por terem possibilitado a concretização deste trabalho. Pessoas simples e gentis, que tão bem me receberam em seus locais de trabalhos ou em suas casas; dispensaram o seu caro tempo de trabalho ou descanso com uma pessoa desconhecida, para auxiliar em um objetivo que, talvez, nem compreendiam ao certo; forneceram-me refeições e transporte. Obrigada por terem sido tão generosos comigo.

Agradeço profundamente aos meus pais, Celeste e Valmor, que me concederam apoio material e emocional para concluir *mais uma etapa* da minha vida. Será eternamente memorável o carinho deles comigo nesses dois anos frente à distância que nos separou; eles sempre souberam se fazer presentes no meu dia-a-dia.

Agradeço à Laura, mais que uma irmã, amiga e confidente que me acompanhou ao longo desses dois anos, *diariamente*. Foi difícil perceber, afinal, a falta que ela poderia fazer no meu cotidiano. Obrigada pelos momentos de lazer, descanso e descontração que me proporcionou – à distância ou quando próximas.

Obrigada ao meu companheiro de caminhada de vida, Vinícius Guarienti, por ter voltado. Certamente, sua presença, ainda que intermitente, tornou *mais doce* minha vida em Florianópolis. Agradeço também pela compreensão diante dos fins de semana de estudo, escrevendo e escrevendo.

Agradeço pelo *melhor presente* que Florianópolis me deu: minha amiga Luana Heinen. Ombro amigo, pessoa de grande inteligência e sensibilidade: ouviu minhas lamúrias, deu-me conselhos e me auxiliou na pesquisa ao longo desses dois anos.

Obrigada aos meus orientadores nessa caminhada – Prof. José Rubens M. Leite e Prof. Patryck A. Ayala – pelos conhecimentos que me proporcionaram desenvolver. Ao primeiro, por me acompanhar no dia-a-dia, tolerar minhas ansiedades e me possibilitar o aperfeiçoamento de diversas competências; ao segundo, mesmo à distância, pelas correções e sugestões atentas, gentis e afinadas com os objetivos do trabalho.

Por fim, agradeço a CAPES pelo apoio financeiro concedido para a estada em Florianópolis e a realização desse trabalho.

“A fome se parece com o homem que a fome mata. O homem se parece com a árvore que o homem mata. As árvores têm braços e as pessoas, ramos. Corpos esqueléticos, ressecados: árvores feitas de ossos e gente feita de nós e raízes que se retorcem ao sol. [...] E estão em pé, inexplicavelmente em pé, debaixo do céu que os desampara”.

Eduardo Galeano

“Dizendo *não* às ditaduras, e *não* às ditaduras disfarçadas de democracias, nós estamos dizendo *sim* à luta pela democracia verdadeira, que a ninguém negará o pão e a palavra, e que será bela e perigosa como um poema de Neruda ou uma canção de Violeta Parra”.

Eduardo Galeano

RESUMO

A realidade contemporânea revela, diariamente, a gravidade em que o problema ambiental se encontra. Diante desse cenário, o momento da tomada de decisão a respeito da criação, reprodução e distribuição dos benefícios e malefícios oriundos da aplicação dos conhecimentos científicos na indústria assume grande relevo. O meio ambiente, como bem de interesse público, deve ter sua administração conduzida pelo Estado, em conjunto com a sociedade. Frente a essas premissas, a presente dissertação teve como objetivo compreender em que medida a participação popular no procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, em Biguaçu, entre 2009 e 2010, realizou-se de modo a concretizar o sistema de responsabilidades compartilhadas consolidado na Constituição Federal de 1988. Para isso, adotou-se como referencial teórico principal a teoria da sociedade de risco, de Ulrich Beck. Levantou-se como hipótese de pesquisa a possibilidade de que, nesse caso concreto, a participação popular foi expressiva – porém, não se desenvolveu de maneira a efetivar uma gestão compartilhada do risco ambiental. A fim de viabilizar a produção de respostas ao questionamento, adotou-se como método de abordagem a pesquisa qualitativa, orientada por uma perspectiva dialética. Utilizou-se como técnica de pesquisa a pesquisa bibliográfica, a fim de compor a base teórica necessária a fundamentar o estudo do caso concreto. Conjuntamente, utilizou-se a pesquisa documental sobre a documentação original do procedimento de licenciamento ambiental em questão, com o intuito de melhor qualificar o projeto em debate, buscando apresentar os principais elementos de divergência. Por fim, a fim de apreender os aspectos centrais do processo de participação sob a perspectiva dos próprios sujeitos, empregou-se a técnica da entrevista semi-estruturada, cujo material gerado foi interpretado por meio da análise hermenêutico-dialética. Nesses termos, a dissertação buscou traçar criticamente o cenário de tomada de decisão a respeito da gestão do risco ambiental na sociedade brasileira para, então, apresentar as bases constitucionais a partir das quais a participação da população pode e deve ser concretizada. A seguir, foi proposto e estruturado o modelo de democracia deliberativa, visando estabelecer um paradigma para o estudo do caso concreto. Finalmente, após o relato dos resultados da pesquisa documental e de campo, visou-se à elaboração de uma síntese dialética entre a teoria e a práxis, em que se procurou relacionar os

diferentes elementos, respondendo ao problema de pesquisa e fornecendo novos subsídios para reflexões a respeito da efetividade da gestão compartilhada do risco ambiental através da audiência pública.

Palavras-chave: sociedade de risco; gestão ambiental; participação popular; sistema de responsabilidades compartilhadas; licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC

ABSTRACT

The severity in which the environmental problem is at the moment is revealed by the contemporary reality on a daily basis. On this scenario, the moment where the decisions are taken regarding the creation, the reproduction and the distribution of benefits and harms coming from the industry scientific knowledge applications assumes great importance. The environment as part of public interest shall have its administration handled by the State, in conjunction with the society. Given these assumptions, this dissertation had the objective to comprehend the extent to which the popular participation was carried out during the OSX-Estaleiro/SC, Biguaçu, environmental licensing process, which happened between 2009 and 2010, in order to implement the shared responsibilities system consolidated in the 1988 Constitution. For this reason, it was adopted Ulrich Beck's risk society theory as the main theoretical reference. In this concrete case, it was raised as a research hypothesis the possibility that the popular participation was significant; nevertheless, it has not developed in order to accomplish an environment risk shared management. In order to facilitate to find solutions to the questioning, the qualitative research approach was adopted and it was guided by a dialectical perspective. The bibliographical research technique was used in this work in order to outline the theoretical basis necessary to support the case study. Conjunctionally, the documental research method utilized was based on the environmental licensing process original documentation, aiming to better qualify the project in debate, presenting the main divergence topics. Finally, in order to apprehend the central aspects of the participation process under its own subject's perspective, the semi-structured interview technique was utilized and the results of it were interpreted by the hermeneutic-dialectic analysis. Consequently, this dissertation aimed to critically outline the decision taking scenario regarding the environment risk management in the Brazilian society, with the purpose of presenting the constitutional basis in which the public participation can and shall be concretized. Subsequently, the deliberative democracy model was proposed and structured seeking to establish a paradigm for the case study analysis. Finally, after the documental and field research report results it was sought to develop a dialectical synthesis between the theory and praxis, which intended to relate the different elements, responding to the research problem and

providing new reflection subsidies in relation to the environment risk shared management effectiveness through the public audience.

Keywords: risk society; environmental management; public participation; shared responsibilities system; OSX-Estaleiro/SC environmental licensing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1- Mapa ilustrativo de localização do OSX-Estaleiro/SC em Biguaçu.....	152
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ONG – Organização não governamental

CF/88 – Constituição Federal brasileira de 1988

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

FATMA/SC – Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina

CONSEMA/SC – Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina

FCEI – Formulário de Caracterização do Empreendimento – Integrado

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade

APA – Área de Proteção Ambiental

ESEC – Estação Ecológica

REBIO – Reserva Biológica

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	23
2 A GESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DE RISCO.....	33
2.1 SOCIEDADE DE RISCO: DA CIENTIFICIZAÇÃO SIMPLES PARA A CIENTIFICIZAÇÃO REFLEXIVA.....	36
2.1.1 A consolidação da sociedade de risco: a emergência da segunda modernidade.....	39
2.1.1.1 O caráter dos novos riscos.....	41
2.1.2 A ciência e a política na sociedade de risco.....	45
2.1.3 Percepção social do risco, construção social do risco e regulação jurídica.....	51
2.2 O RISCO AMBIENTAL É DEMOCRÁTICO? O DIREITO NO EMBATE ENTRE AS DIMENSÕES SOCIAL E AMBIENTAL.....	55
2.2.1 A sociedade de risco superou a sociedade da escassez?.....	56
2.2.1.1 As lutas por justiça ambiental: a reaproximação (crítica) das dimensões social e ambiental.....	64
2.2.2 O embate entre o social e o ambiental sob uma nova base ética: o meio, a responsabilidade solidária e a equidade intergeracional.....	74
3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988.....	83

3.1 O ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988: A MISSÃO CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.....	85
3.1.1 Princípios Estruturantes do Estado Democrático de Direito brasileiro: o Princípio do Estado de Direito, o Princípio da Democracia Econômica, Social e Cultural e o Princípio Democrático.....	88
3.1.1.1 Um princípio de proteção ambiental: o Estado Constitucional Ecológico.....	95
3.1.1.2 A missão constitucional de proteção do meio ambiente na Constituição Federal brasileira de 1988.....	99
3.2 UM MODELO ANALÍTICO PARA A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL: A DEMOCRACIA DELIBERATIVA ECOLÓGICA.....	107
3.2.1 Os modelos de Schumpeter e Dahl: breves apontamentos sobre a democracia liberal-pluralista.....	110
3.2.2 O modelo normativo-procedimental deliberacionista: potencialidades para a participação popular na gestão do risco ambiental.....	118
3.2.2.1 Princípio do discurso: a função de integração social do direito como base para a democracia deliberativa.....	123
3.2.2.2 Política deliberativa: o papel da sociedade civil na esfera pública.....	128
3.2.3 Complementações à democracia deliberativa: arranjos participativo-deliberativos e democracia ecológica.....	135
4. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC.....	143

4.1 O PROJETO DO OSX-ESTALEIRO EM BIGUAÇU/SC.....	145
4.1.1 O licenciamento ambiental como instrumento para a gestão do risco ambiental.....	145
4.1.2 Competência para licenciar: FATMA ou IBAMA?.....	153
4.1.3. Estudo de Impacto Ambiental: alguns impactos ambientais e divergências.....	157
4.1.3.1 A contradição entre a finalidade das unidades de conservação e o projeto.....	165
4.1.4 Audiências públicas ambientais: um panorama geral.....	168
4.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR SOB A PERSPECTIVA DOS PARTICIPANTES: A DISPUTA EM TORNO DA ELABORAÇÃO DA VERDADE.....	174
4.2.1 Resultados da pesquisa de campo.....	176
4.2.1.1 Construindo as definições dos riscos: os efeitos do empreendimento.....	176
4.2.1.2 Informando-se para deliberar.....	182
4.2.1.3 Participação popular: as associações e as audiências públicas.....	191
4.2.1.4 Qual é o papel da audiência pública?.....	198
4.3 A DIALÉTICA ENTRE TEORIA E PRÁXIS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC.....	203
4.3.1 Justiça ambiental e definições de risco ambiental: as percepções sobre os efeitos do empreendimento.....	204

4.3.2 Os postulados comunicacionais no processo: informação e participação no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC.....	210
4.3.3 O papel da audiência pública: <i>circo montado</i> ou gestão compartilhada do risco ambiental?.....	221
5 CONCLUSÕES.....	231
REFERÊNCIAS.....	241
APÊNDICE 1.....	255
APÊNDICE 2.....	259
APÊNDICE 3.....	261
APÊNDICE 4.....	265
ANEXO I.....	267

1 INTRODUÇÃO

No contexto da realidade complexa em que se vive hodiernamente, a temática ambiental recebe atenções paulatinamente maiores nas mais diversas áreas do conhecimento humano, assim como nas discussões entre os indivíduos. Em especial, os problemas resultantes do desequilíbrio do meio ambiente, em nível nacional e internacional, impõem a realização de questionamentos e reflexões a respeito das teorias e práticas atuais predominantes – na filosofia, na ética, na ciência, na política, na economia, nas culturas, dentre outras searas. p

Nesse cenário, aspecto que há certo tempo preocupa a autora é a atuação da população em momentos em que decisões relevantes para o meio ambiente são tomadas; essencialmente, em situações em que o planejamento e a gestão ambiental são realizados. Considerando que o meio ambiente se trata de um bem de interesse público, do qual toda a coletividade é titular, mostra-se indispensável a sua participação na sua utilização e preservação. Então, as reflexões direcionaram-se para o objetivo de tentar compreender, em um caso concreto, a partir de bases teóricas, de que maneira a participação popular se desenvolve, de modo a, possivelmente, apontar elementos que se apresentem como obstáculos a sua efetividade.

Entende-se que a proposta de confrontar teoria e prática representou, essencialmente, as razões que justificaram a realização dessa pesquisa, na medida em que essa perspectiva a respeito da participação popular no domínio do meio ambiente não tem recebido muita atenção, especialmente nos estudos desenvolvidos na área do Direito. Identificou-se, portanto, que o desenvolvimento dessa pesquisa poderia apresentar novos elementos à discussão a respeito da efetividade da participação popular – elementos que, raramente, seriam percebidos somente por meio de estudos teóricos.

Nesse processo, escolheu-se como caso concreto para estudo o procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, no Município de Biguaçu, que se desenvolveu ao longo dos anos 2009 e 2010. Os critérios que embasaram a escolha foram os seguintes: a) proximidade do local, de modo a facilitar a pesquisa de campo; b) impacto social nacional do caso; c) o fato do procedimento ter sido finalizado (o empreendedor requereu seu arquivamento) antes do início da pesquisa de campo, de modo a conferir maior estabilidade e

credibilidade ao estudo, e d) a expressividade da manifestação da população da Grande Florianópolis.

A partir da revisão de literatura que foi realizada, consolidou-se o problema de pesquisa do presente trabalho nos seguintes termos: em que medida a gestão do risco ambiental, por meio da participação popular, no procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, no Município de Biguaçu, no período de 2009 a 2010, realizou-se de forma a possibilitar a efetividade do sistema de responsabilidades compartilhadas existente na Constituição Federal de 1988?

Apresentou-se como hipótese para o problema de pesquisa a resposta de que, no caso concreto do OSX-Estaleiro/SC, a participação popular teria desempenhado papel relevante no procedimento de licenciamento ambiental, mas que a mesma não teria se realizado de forma a concretizar a gestão compartilhada do risco ambiental. O conhecimento aprofundado do caso concreto permitiria identificar, especificamente, os obstáculos a essa concretização. Como teoria de base, utilizou-se essencialmente a Teoria da Sociedade de Risco, de Ulrich Beck, a fim de possibilitar uma adequada compreensão do contexto social e político em que a problemática se desenvolve.

Em termos metodológicos, tem-se que a pesquisa realizada possui caráter teórico-prático. Nesse processo, adotou-se o entendimento de Maria Cecília de Souza Minayo (MINAYO, 2008) a respeito da pesquisa qualitativa, a qual serviu de base para a metodologia traçada nos termos em que se apresenta a seguir.

Ao propor a compreensão de uma situação concreta, em que se buscou compreender a lógica interna de grupos, instituições e atores quanto a, especificamente, um processo histórico, social, (e jurídico) de implementação de políticas públicas, mostrou-se necessário adotar como abordagem a *pesquisa qualitativa*. Essa pode ser entendida como *método de abordagem* em que se busca compreender as relações e os processos acima citados sob uma perspectiva não pretensamente neutra de produção do conhecimento, que negaria a contextualização do sujeito de pesquisa e do pesquisador – assim como da relação entre eles.

Especialmente dedicada a entender a intencionalidade e o significado que os elementos sob investigação *possuem para os sujeitos de pesquisa* (perspectiva subjetiva), buscou-se realizar esse processo considerando as inter-relações existentes entre as construções de tais sujeitos (e seus grupos) e a base material de vida de cada um deles. O trabalho foi conduzido pela tentativa de não estabelecer primazia entre

as teorias que lhe serviram de base, nem ao entendimento resultante do trabalho empírico, mas considerar essas dimensões como complementares e interdependentes, conforme prescrições de Minayo (2008). Nota-se, portanto, que a abordagem qualitativa adotada esteve lastreada em uma *perspectiva dialética* a respeito da relação entre teoria e prática – a qual guiou fortemente a autora no desenvolvimento desta pesquisa.

Essencialmente direcionada a compreender de que maneira a participação da população se desenvolveu no procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, identificou-se como mais adequada a utilização da *entrevista semi-estruturada* como técnica de pesquisa. De acordo com Minayo (2008), essa espécie de entrevista possui perguntas pré-elaboradas a serem apresentadas pelo pesquisador aos sujeitos da pesquisa, mas que se apresentam de forma aberta, sem respostas binárias, conferindo liberdade ao entrevistado para expor outros elementos não diretamente trazidos à discussão. Nesse roteiro pré-elaborado já continham algumas categorias teóricas relevantes ao trabalho; da abertura da entrevista, surgiu uma categoria prática, emergente da pesquisa de campo.

Sob a perspectiva da abordagem qualitativa, as entrevistas realizadas com os sujeitos de pesquisa não podem ser entendidas como se significassem um somatório de depoimentos. Segundo Minayo (2008), não sendo relevante o elemento quantitativo, impõe-se extrair das entrevistas os significados que conformam uma certa lógica específica ao grupo abordado. Disso resulta que o principal critério definidor do número de entrevistas em uma pesquisa qualitativa é o *critério de saturação* (MINAYO, 2008), que deve ser entendido como o número suficiente para formar a compreensão do pesquisador sobre o tema pesquisado.

A presente pesquisa partiu de um número de 17 (dezessete) entrevistas como parâmetro, tendo sido atingida a saturação após serem realizadas 14 (catorze) entrevistas. Entendeu-se que esse número foi suficiente para alcançar um satisfatório grau de aprofundamento, abrangência e diversidade no processo de compreensão a respeito do caso em estudo.

Ainda, a partir da análise da documentação original do procedimento de licenciamento ambiental – a *pesquisa documental* – foi possível identificar diferentes grupos intervindo e atuando nesse processo. Contextualizando a abordagem qualitativa dentro dos

parâmetros jurídicos, optou-se por tratar esses diferentes grupos sob a roupagem em que eles mesmos se identificaram no processo: em termos gerais, como *associações*.

Entendendo-se como associação¹ um conjunto de sujeitos que unem suas forças para perseguir objetivos comuns não lucrativos, considerou-se, para essa pesquisa, que as diferentes associações compõem grupos. Foram considerados aqueles que atuaram formalmente no procedimento de licenciamento ambiental, ou seja, aqueles que, de alguma forma, estão presentes nos documentos do procedimento, adotando um *posicionamento oficial* frente ao caso.

Dessa forma, realizou-se um levantamento de todas as associações que atuaram formalmente no procedimento, tendo sido identificadas cerca de 40 (quarenta) instituições. Mostrando-se inviável a realização de entrevista com todas elas, buscou-se verificar a variedade do objetivo existente na constituição de cada uma, assim como a localização² das associações.

Identificou-se a existência de cinco tipos de associações: de *moradores de bairro*; de *pescadores*; de *maricultores*; de *proteção do meio ambiente* e de *sociedades empresárias e/ou empresários*. Esse pode ser considerado o universo da presente pesquisa de campo, do qual se excluiu instituições governamentais e o empreendedor, a fim de compor o que se considerou, nesse trabalho, como *participação popular*³.

A amostragem em pesquisa qualitativa não implica a utilização de métodos matemáticos e estatísticos (amostra aleatória) a fim de estabelecer uma amostra representativa da generalidade do universo; segundo Minayo (2008), é necessário que a amostra reflita a totalidade das múltiplas dimensões do objeto de estudo. Nesse sentido, nessa pesquisa, buscando contemplar todos os tipos de associações acima referidos, definiu-se um total de 17 (dezessete) associações, buscando também respeitar, quando pertinente, o critério da localização geográfica

¹ Parte-se da conceituação apresentada pelo Código Civil para definir as associações (civis), nos seguintes termos: Artigo 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. No caso do presente trabalho, adota-se a nomeação associações em sentido lato, visto que se pretende englobar entidades formadas sob esse intuito, mas mediante regulamentação jurídica distinta – e, portanto, natureza jurídica diferente da associação *civil*. As especificações serão realizadas no momento oportuno.

² Visto que o licenciamento ambiental em estudo compreendia como área de influência (indireta) os Municípios de Biguaçu, Governador Celso Ramos e Florianópolis.

³ Esse termo será explicado ao longo do primeiro capítulo da dissertação.

e a proporcionalidade de atuação dos diferentes tipos no licenciamento ambiental.

Partindo do critério acima formulado por Minayo, delimitou-se a realização de entrevistas somente com os *representantes* das associações. A representatividade da amostra, portanto, se refere ao caráter de liderança que apresentaram no contexto do caso concreto; a escolha foi realizada mediante a estratégia de definição de amostragem chamada de *seleção primária* (UWE, 2009), que está baseada na ideia do *bom informante*.

Assim, não obstante a existência de divergências internas, considerou-se que o líder de cada associação na época do fato, justamente por ter ocupado esta posição, possuiria conhecimento para falar a respeito do processo sob a perspectiva do grupo que representou – ainda que, por vezes, exponha claramente a sua opinião pessoal. Foi sob o papel de representante da entidade que cada um dos entrevistados respondeu aos questionamentos formulados.

Para isso, partiu-se da concepção de que é possível identificar, na fala de um indivíduo, as percepções de um grupo, na medida em que comportamentos sociais e individuais seguem certos modelos enraizados culturalmente – o que não impede a manifestação de distorções aos mesmos (MINAYO, 2008). Extraem-se, dessa maneira, da fala de um indivíduo, as representações sociais sustentadas por um grupo. Dessa forma, a pesquisa qualitativa, ao trabalhar com a palavra e a fala – as quais se apresentam como reveladoras de condições estruturais, valores, normas, simbologias (MINAYO, 2008) – busca compreender as representações sociais⁴ que por meio delas são transmitidas pelos sujeitos de pesquisa. Tais representações sociais podem visar a *reprodução do status quo*, mas podem igualmente resultar de conflitos existentes entre os diferentes grupos.

Nessa esteira, a análise do material obtido com as entrevistas realizadas foi desenvolvida tendo como guia o que Minayo nomeia de análise hermenêutico-dialética – perspectiva de análise que parte da conjunção de tais duas linhas de pensamento, apresentando os elementos de complementação de uma a outra. Assim, da hermenêutica extrai-se a necessidade de identificar consensos, por meio da compreensão da

⁴ Referidas representações sociais são entendidas como categorias de pensamento, de ação e de sentimento que expressam concepções sobre a realidade com a função de explicá-la e criticá-la (MINAYO, 2008); constituem, portanto, elementos que compõem o processo de construção da realidade.

tradição e da linguagem; a dialética, por sua vez, insere o princípio da contradição, de modo a alimentar permanentemente a crítica no processo de entendimento (MINAYO, 2008).

Partindo dessas premissas teóricas sobre a metodologia adotada, nesse momento, apresentam-se os elementos da *proposta operativa* que Minayo (2008) desenvolve para materializar a compreensão metodológica teórica. Primeiramente, tratou-se de compreender o que Minayo nomeia de “campo das determinações fundamentais”. Buscou-se conhecer os diferentes contextos das várias associações, os objetivos para os quais foram constituídas, um pouco de sua história, o papel que representam em totalidades maiores como município e região.

O segundo nível de interpretação foi operado mediante o encontro com as concepções apresentadas pelos sujeitos de pesquisa quando da aplicação da técnica utilizada – entrevista semi-estruturada e pesquisa documental. Tratou-se, portanto, de buscar a específica significação que os temas pesquisados possuíam para cada grupo internamente, considerando o contexto das totalidades maiores em que estão inseridos. Para isso, seguem-se dois passos metodológicos (MINAYO, 2008). O primeiro deles refere-se ao momento de elaboração de um “mapa horizontal” das descobertas na pesquisa de campo; o segundo passo impõe a leitura horizontal e exaustiva dos textos, a fim de identificar as ideias centrais; a leitura transversal, em que as ideias centrais sobre os mesmos temas são lidas em correlação, a fim de perceber as similaridades e as diferenças.

Nesse processo, segundo Minayo (2008), ao retornar para as bases teóricas anteriormente delineadas, o pesquisador desfaz concepções pré-formuladas e verifica a necessidade de novos estudos teóricos, em uma constante *relação dialética*. Esse processo ocorreu, exigindo a aproximação de concepções teóricas a respeito da democracia. Por fim, a análise final, que contempla o movimento dialético entre teoria e empiria, a fim de buscar respostas para os questionamentos inicialmente formulados.

Finalmente, a fim de conhecer os caracteres gerais dos sujeitos de pesquisa⁵, impõe-se apresentar as associações segundo o objetivo de

⁵ Por tratar-se de pesquisa com seres humanos, foi necessária a aprovação do projeto de pesquisa referente a essa dissertação junto ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina. Cópia do certificado de aprovação está nos apêndices da dissertação. Destaca-se que se constitui em obrigação do pesquisador o sigilo sobre a identidade dos entrevistados. Por esse motivo, as associações não foram

cada uma delas e sua localização. Os elementos apresentados são oriundos das próprias informações apresentadas pelos sujeitos de pesquisa.

Em Florianópolis, foram entrevistadas duas associações de moradores de bairro. A primeira delas representa um bairro permanentemente habitado, tradicional e dedicado ao turismo/gastronomia (número 1). A segunda, refere-se a uma região que se constitui, na temporada de verão, em balneário, contando com uma população permanente pequena, em uma região calma do município (número 2).

Em Biguaçu, tendo em vista o maior número de associações de bairro atuantes, foram entrevistadas três. A primeira, relacionada com uma região bastante afastada do centro do Município, para a qual o acesso é bastante difícil, composta por cerca de duzentas pessoas (número 1). A segunda associação possui uma população relativamente grande e se encontra mais próxima do centro do Município (número 2). A terceira associação, por sua vez, se refere à comunidade localizada em região próxima da área de instalação do estaleiro, cuja população é mediana, no contexto da região (número 3).

Por fim, em Governador Celso Ramos, a atuação menos evidente e a dificuldade de contatos conduziram à entrevista de apenas uma associação de bairro, bastante retirada do centro da cidade e composta por muitos pescadores.

As associações de pescadores são mais corretamente chamadas de Colônia de Pescadores, nos termos da Lei 11.699/2008, que regulamenta o artigo 8º da Constituição Federal, definindo-a como entidade representativa da categoria dos trabalhadores do setor da *pesca artesanal*, possuindo capacidade de representação, defesa e assistência dos pescadores em seus direitos individuais, difusos e coletivos. Atuaram no procedimento de licenciamento ambiental apenas as Colônias de Pescadores de Biguaçu e de Governador Celso Ramos que, por serem únicas em seus municípios, foram assim diretamente identificadas.

As associações de maricultores se constituem, nesse caso, como associações civis que congregam esses trabalhadores. Foram entrevistadas uma associação de maricultores de Biguaçu e uma de Governador Celso Ramos, que foram, portanto, assim identificadas.

No que se refere às associações de ambientalistas, adotou-se o termo genérico organização não governamental (ONG) ambientalista. Assim, a primeira entrevistada possui sede em Biguaçu e foi identificada pelo acréscimo (*número 1*); a segunda entrevistada possui sede em Caravelas, Bahia, sendo Santa Catarina outro estado de atuação, por meio de associados localizados na região (*número 2*).

Por fim, dentre várias entidades empresariais que atuaram no licenciamento ambiental, foram entrevistadas duas. A primeira delas reúne sociedades empresárias que trabalham com a aquicultura, com sede em Florianópolis, identificada como associação de empresas de aquicultura. A segunda afirma-se como de abrangência estadual, possui sede em Biguaçu, e é composta por sociedades empresárias do setor náutico – foi identificada como associação de empresas do setor náutico.

Diante do exposto, resta explicitar de que maneira esta dissertação se organiza. Além da presente introdução, o trabalho está estruturado em três capítulos, considerações finais, referências, apêndices e anexos. O primeiro capítulo do desenvolvimento tem a finalidade de possibilitar uma compreensão aprofundada e crítica do problema ambiental, no contexto da *sociedade de risco*. Buscou-se problematizar o tema da tomada de decisão diante dos novos riscos e contextualizá-lo frente à realidade do Brasil, em que demandas sociais e ambientais apresentam-se como dicotômicas. Para auxiliar nessa construção, utilizou-se o novo conceito de *justiça ambiental* e, por fim, apresentou-se uma nova visão a respeito da relação entre ser humano e natureza.

Entendeu-se como indispensável traçar o paradigma constitucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, ressaltando os princípios estruturantes do Estado democrático de direito que viabilizam os questionamentos levantados a respeito da efetividade da participação popular. A seguir, visou-se configurar a missão constitucional de proteção ao meio ambiente, que clama pela atuação conjunta de cidadãos e Estado, consolidando o *sistema de responsabilidades compartilhadas*. Então, mostraram-se necessárias ao desenvolvimento do trabalho a identificação e a caracterização de um *modelo analítico* que viabilizasse a participação da população na gestão ambiental, servindo de paradigma para a compreensão da situação concreta.

Por fim, o terceiro capítulo dedicou-se ao entendimento do cenário concreto delimitado e à tentativa de estabelecer uma *dialética*

entre teoria e prática. Primeiramente, caracterizou-se o projeto do empreendimento, com seus principais aspectos divergentes; em segundo lugar, apresentaram-se os resultados oriundos das entrevistas de maneira sistematizada, por meio de quatro categorias. Por fim, restou o escopo de inter-relacionar as teorias apresentadas nos capítulos um e dois com os resultados apresentados no terceiro capítulo, a fim de responder à pergunta que dirigiu o presente trabalho.

2 A GESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DE RISCO

As discussões sobre a crise ambiental emergiram com grande destaque na segunda metade do século XX, diante da evidência de efeitos relacionados com a poluição da água, do ar e do solo. Entende-se, portanto, que a complexidade desta temática precisará ser alvo de medidas estatais e internacionais neste início de século XXI caso tenha-se a intenção de evitar sérias consequências para a natureza e o ser humano no planeta Terra.

Neste contexto, ressaltam-se os dilemas resultantes do propósito visado por tais medidas: a busca da satisfação das necessidades essenciais de um número cada vez maior de seres humanos em consonância com a preservação do equilíbrio biológico, físico e químico natural. Diante disso, aspecto essencial a ser considerado no objetivo complexo, alvo de tais medidas, são o planejamento e a gestão⁶ da utilização de recursos naturais, para a manutenção do equilíbrio dinâmico do meio ambiente em seu conjunto, como momentos práticos em que esse difícil escopo precisa ser alvo de decisões.

Assim, dentre outras decisões de âmbito nacional a serem tomadas— como, por exemplo, a educação realizada para a transformação de valores e hábitos e a fiscalização e a punição de atos ilegais e/ou crimes ambientais — as deliberações a respeito do *licenciamento de empreendimentos* que utilizam recursos naturais direta ou indiretamente são aspecto central deste objetivo. Tais deliberações trazem à discussão teórica o momento prático em que esse impasse se mostra mais evidente, na medida em que, conforme Fink, Alonso e Dawalibi, (2002, pp.1-2) “[...] o licenciamento de atividades degradantes que consomem recursos naturais ainda é o instrumento mais capaz de compor o conflito que se convencionou denominar desenvolvimento sustentável”.

Nesse sentido, diante da constatação sobre a realidade dos problemas ambientais hoje plenamente consolidada⁷, cuja origem causal está ligada significativamente à ação humana⁸, reconhece-se que o

⁶O tema será abordado em maiores detalhes em momento oportuno, com base na obra: SOUZA, 2006.

⁷Entendimentos em sentido contrário, vide: GIDDENS, 2010, p. 48.

⁸Esta causalidade foi reconhecida, especialmente no que se refere às mudanças climáticas, no Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC, em inglês): ONU, Grupo de Trabalho I. **Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática**

aproveitamento dos benefícios obtidos pela exploração da natureza não humana não pode permanecer tendo como baliza os mesmos valores e conhecimentos, a mesma ética, os mesmos institutos jurídicos. É nesse contexto que a (cons)ciência sobre a realidade dos problemas ambientais conduziu aos debates ocorridos na I Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio ambiente, em Estocolmo (1972)⁹ e na II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, no Rio de Janeiro (1992)¹⁰, que tiveram como enfoque primordial, em sua essência, questionar tais parâmetros de uso dos recursos naturais.

Dessa forma, a necessidade de repensar a relação do ser humano com a natureza que a transforma em coisa a ser dominada e aproveitada, e, logo, também a maneira como aquele obtém vantagens dos recursos existentes nessa, adquire destaque no cenário da passagem da sociedade moderna (industrial) para uma nova realidade em emergência: a sociedade de risco. O reconhecimento das limitações da ciência no oferecimento de respostas para suas próprias consequências e, por conseguinte, a conscientização a respeito da danosidade desses efeitos dramatiza expressivamente os problemas ambientais.

No bojo das transformações que a designação *sociedade de risco* representa, mostra-se como imperiosa a reformulação do modo de planejamento e gestão dos recursos naturais, orientada por uma renovada concepção a respeito da relação entre ser humano e natureza.

- Mudança climática 2007: a base da ciência física, Paris, 2007. Trad. Ecolatina. Disponível em: <http://www.ecolatina.com.br/pdf/IPCC-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 05 fev 2012, p. 9. Grifado no original.

⁹ A Conferência de Estocolmo gerou a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que estabeleceu vinte e seis princípios a guiarem a atuação dos países, e definiu o meio ambiente equilibrado como direito humano. Teve como objeto principal de debate as perspectivas opostas apresentadas pelos países desenvolvidos e pelos países em desenvolvimento: aqueles conferiam ênfase aos problemas resultantes da poluição da água, do solo e da atmosfera, propondo a adoção de medidas conservacionistas; esses, defendiam o seu direito de se desenvolver industrialmente, de modo que eles não poderiam arcar com os custos do crescimento industrial dos países desenvolvidos. Para saber mais: SOARES, 2003, pp. 50 – 55.

¹⁰ A Conferência realizada no Rio de Janeiro, em 1992, dá-se em um novo contexto, logo após a queda do muro de Berlim, o que permite conferir maior ênfase à tensão norte-sul. Nesse processo, foram ressaltadas as diferenças entre norte e sul no que se refere aos problemas ambientais, desenrolando-se uma concepção a respeito do problema mais contextualizada com o tema do desenvolvimento. Nesses termos, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento fixou princípios normativos que, em termos gerais: consagraram a proteção intergeracional; estabeleceram uma política ambiental de abrangência global, compreendendo o contexto de desenvolvimento tardio dos países em desenvolvimento (Direito ao Desenvolvimento) e reconheceram a responsabilidade dos países desenvolvidos pela situação do meio ambiente mundial atual. Para saber mais: SOARES, 2003, pp. 70 – 85.

Essencialmente, ganham destaque nesta revisão questões relacionadas com: a abrangência dos elementos implicados nas decisões; os sujeitos individuais e coletivos, estatais e não estatais, a serem compreendidos como responsáveis e, portanto, participantes do processo de tomada de decisão; a aceitação (in)questionável de laudos científicos a respeito dos efeitos prováveis e possíveis decorrentes da atividade, dentre outros elementos.

Na esteira dos elementos carregados, este capítulo terá o objetivo de compreender a realidade do problema socioambiental que impõe tal reformulação das formas de planejar e gerir o uso de recursos naturais (e humanos). Dessa maneira, o presente capítulo estrutura-se em dois momentos principais. Inicia-se tal digressão teórica pelo retrato do processo de passagem da sociedade industrial para a emergente sociedade de risco, a partir de Ulrich Beck¹¹, visto que é no contexto da mesma que tais problemas e riscos ambientais têm sua existência reconhecida como tal. Em especial, buscar-se-á explicitar as demandas políticas e sociais que decorrem dessa nova realidade, em termos teóricos, tendo como foco a relevância da participação da população na gestão do risco ambiental.

Em um segundo momento, intentar-se-á desenvolver uma melhor compreensão sobre as especificidades que o contexto da sociedade de risco possui em realidades nas quais ela se conjuga com efeitos decorrentes da sociedade de escassez. Dessa forma, focar-se-á na compreensão das manifestações em cenário de desigualdade social, nos termos que se encontra no Brasil, tendo em vista evitar a adoção de uma teoria de forma descontextualizada. Buscar-se-á, portanto, reconhecer as complexidades decorrentes do encontro dessas realidades, a fim de problematizar adequadamente o processo de gestão do risco ambiental.

Para finalizar as bases de compreensão do problema teórico desta dissertação, ao final, as reflexões serão direcionadas para a identificação de novas bases epistemológicas e éticas que sejam adequadas para fundamentar a gestão do risco ambiental em consonância com essa realidade conflituosa. Apresentar-se-á, logo, uma nova concepção a respeito da relação entre ser humano e natureza, que busque rever e ultrapassar a perspectiva reducionista e simplificadora do antropocentrismo moderno. Nesse caminho, serão estabelecidos novos conceitos que retratem essa nova visão, tendo como objetivo principal a

¹¹Para isso, adota-se como referencial teórico primordial a obra: BECK, 2010.

consideração da proteção dos direitos das presentes e futuras gerações, humanas e não humanas.

2.1 SOCIEDADE DE RISCO: DA CIENTIFICIZAÇÃO SIMPLES PARA A CIENTIFICIZAÇÃO REFLEXIVA

A teoria da sociedade de risco, de Ulrich Beck, insere-se no contexto das proposições teóricas que procuram explicar as modificações ocorridas principalmente a partir da segunda metade do século XX, algumas delas denominando esse novo processo de pós-modernidade. A ebulição social que contaminou jovens e teóricos nos anos 1960 já estava desfalecendo e, assim, especialmente a partir da década de 1980, o foco de análise direcionou-se para a *modernidade* e, logo depois, para a *pós-modernidade*. Dessa forma, segundo Adelman,

[...] nenhum sociólogo da atualidade pode esquivar-se da difícil tarefa de dar conta das mudanças que marcam a história da segunda metade do século XX – todas as ramificações da mudança da sociedade da produção (e, como diria Claus Offe, do trabalho) para a sociedade do consumo (e do desemprego); do mundo político dos dois blocos e da guerra fria para o mundo após a queda do muro de Berlim [...]. Um sociólogo pode posicionar-se “contra” os *discursos e a ênfase identitária* pós-modernos, mas faz pouco sentido querer minimizar o impacto dos fenômenos históricos aos quais tais discursos e identidades estão tentando responder (ADELMAN, 2009, pp.190-191).

Nesse âmbito, tem-se que a proposta de Beck – que acompanha em vários aspectos a teorização de Giddens (1991), ainda que possua com ele também muitas diferenças¹² – não compreende tais transformações como uma *superação* do período da Modernidade (como o prefixo “pós” faz entender). Diferentemente, Beck entende-as como uma intensificação desse processo, como uma segunda fase de um processo de modernização mais amplo. Para melhor compreender sua

¹²Poder-se-ia dizer, não obstante os elementos que os diferenciam, que “[...] os trabalhos mais recentes de ambos os autores parecem aproximá-los no que diz respeito à metodologia e ao estilo ensaístico e generalizante que utilizam”, e, acima de tudo, em razão do uso da categoria “reflexividade”, ainda que também mediante a existência de especificidades. COSTA, 2004, p. 74.

teoria, faz-se necessário destacar os aspectos principais do início desse processo, que Beck chama de modernização simples.

O processo de formação da sociedade moderna industrial remete ao século XVII, na Europa, de modo que Giddens conceitua *modernidade*, inicialmente, como “[...] estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência” (GIDDENS, 1991, p.11). Esse processo tem suas bases filosóficas na recuperação do homem como centro do mundo (humanismo no contexto do renascimento), fortalecida pela percepção de sua capacidade de dominar e controlar a natureza pela razão (cogito, ergo sum¹³), que conduziu ao dualismo cartesiano entre corpo e mente, coisa e sujeito, ser humano e natureza, dentre outras esferas¹⁴.

Com a lenta ascensão da *ciência* – as descobertas sobre a posição do Sol e da Terra no universo e a mecânica dos corpos de Galileu Galilei e Isaac Newton – e da *burguesia* – que necessitava de justificações políticas e permissões ideológicas para sua atividade de usura¹⁵ – observou-se a queda da Igreja Católica. Nesse processo, outras doutrinas religiosas surgiram (Reforma Protestante) e tornou-se possível, paulatinamente, em termos gerais, confinar o poder da Igreja à esfera espiritual.

De modo incipiente, o Estado moderno foi crescendo e tornando-se mais forte e centralizado, marcando-se a separação¹⁶ da moral e da política – poder temporal. Nesses termos, segundo Fridman,

A Europa da segunda metade do século XIX foi sacudida por profundas transformações na indústria, na tecnologia e no mundo do trabalho, com amplas industrialização e a urbanização lançaram grandes contingentes humanos em um ambiente que em nada se assemelhava à repetição, à preservação dos costumes, às relações

¹³ Frase célebre de Renê Descartes, que reflete sua proposição de colocar em dúvida (a dúvida metódica) todo o conhecimento existente. O cogito de Descartes auxiliou na criação da divisão do mundo entre matéria e pensamento, dando ao homem supremacia para dominar a natureza. Para saber mais: OST, 1995, p. 35 – 49.

¹⁴ Para saber mais sobre o processo de consolidação da perspectiva dualista de mundo e seu reflexo em outros campos: CAPRA, 2006.

¹⁵ Weber aborda o modo como as religiões protestantes, em especial o Calvinismo, auxiliaram na consolidação do capitalismo. Para saber mais: WEBER, 1981.

¹⁶ Nicolau Maquiavel, ao desnudar os princípios de atuação de um soberano, sedimentou muito bem tal separação, essencial para a laicização do Estado. MAQUIAVEL, 2006.

pessoalizadas [...]. Mais tarde, com menos apologia, as mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais e subjetivas que criaram esse cenário de façanhas imensas e inseguranças assustadoras ganharam a designação de *modernidade* (1998, p. 157-158).

Conforme Giddens (1991, p. 21), a sociedade moderna industrial formou-se mediante a destradicionalização das práticas sociais, transformação que teve seu primeiro impulso com o esvaziamento do tempo e do espaço, sendo seguido pelo surgimento e consolidação de quatro instituições que a conformaram – segundo uma concepção multidimensional desse processo. Esse fenômeno inicial ficou marcado pela uniformização da contagem do tempo, por meio do relógio mecânico e do calendário, que facilitaram a realização de atividades sociais produtivas de maneira coadunada em espaços diferentes e distantes (a jornada de trabalho, por exemplo). Nessa esteira, mediante tal padronização temporal – fortalecida pelos mecanismos de desençaixe – as mesmas ou até mesmo diferentes atividades podiam ser operadas em espaços distintos, conduzindo ao que Giddens chama de esvaziamento do espaço. Isso significa que tempo e espaço não possuem a mesma representatividade anterior, de modo que hábitos e práticas locais no agora passam a perder sua referência simbólica, já que são condicionados por influências distantes. Perde-se a familiaridade com o mundo, já que, com a modificação da relação com o espaço e o tempo, os seres humanos “vêm-se, assim, desincorporados das referências duradouras das relações de parentesco, da vizinhança, da comunidade, da religião e mesmo do local de trabalho”, no entendimento de Fridman (1998, p. 4).

Tornam-se necessárias as instituições desençaixadas da modernidade, marcadamente as fichas simbólicas e os sistemas peritos, os quais são nomeados por Giddens, em conjunto, como “sistemas abstratos” (1991, p. 87). As fichas simbólicas são “[...] meio de intercâmbio que podem ser ‘circulados’ sem ter em vista as características específicas dos indivíduos ou grupos que lidam com eles em qualquer conjuntura particular” (GIDDENS, 1991, p.30), cujo exemplo mais adequado é o dinheiro. Os sistemas peritos, por sua vez, surgiram e se consolidaram com a supremacia que a ciência adquiriu nesse processo; são entendidos como “[...] sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos

ambientes material e social em que vivemos hoje” (GIDDENS, 1991, p. 35).

Esses instrumentos possibilitaram a articulação do tempo e do espaço, já que, baseados na *confiança* – entendida por Giddens “[...] como crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos (conhecimento técnico)”¹⁷ – permitiram a sustentação das expectativas sociais necessárias para a manutenção dos compromissos formalizados em contextos de ausência. Assim, pode-se observar que os mecanismos de desengajamento foram essenciais para a expansão das atividades sociais em termos de espaço, ou seja, para a formação da modernidade para além da Europa¹⁸.

Com a expansão, ao longo de séculos, da modernidade para além das fronteiras europeias (GIDDENS, 1991), tratada por Giddens como processo de globalização, ocorrem significativas transformações nas relações entre os diversos Estados – destacando-se a capacidade de interferência e dependência mútua entre eles. É, portanto, nesse contexto que os problemas ambientais (de forte caráter global) passam a ser identificados e reconhecidos. Igualmente, a terminologia do risco (de intensidade e expansão globais) torna-se elemento evidente do mundo moderno. Então, com as transformações que continuam a transcorrer, o caminho para a segunda modernidade se consolida.

2.1.1 A consolidação da sociedade de risco: a emergência da segunda modernidade

A segunda modernidade desenrola-se pela expansão do método científico, basicamente da *dúvida metódica*, sobre as próprias bases da ciência. Para além da cientificização simples, em que a dúvida metódica é colocada sobre o externo e preexistente à ciência (a natureza, o homem, a sociedade), nessa *segunda gênese civilizatória*, a ciência se torna objeto de questionamento: trata-se do que Beck nomeia como

¹⁷ GIDDENS, 1991, p. 41. Giddens afirma que a confiança é um tipo específico de crença, definindo-a em relação à falta de informação plena e à contingência.

¹⁸ Nesse processo, Giddens identifica a modernidade inicialmente em quatro instituições: vigilância, poder militar, industrialismo e capitalismo. Não cabe, nos limites desse trabalho, aprofundar esses elementos, visto que não se trata do objeto principal deste trabalho, nesse momento. Para saber mais, vide: GIDDENS, 1991.

cientificização reflexiva. Dessa maneira, segundo Costa, “[...] se a era moderna nasce sob a marca da crítica à tradição, continuação da modernização implica a crítica à própria modernidade, conforme tomou corpo num conjunto de instituições e valores que se tornaram, assim, tradições (modernas)”¹⁹.

Dessa forma, segundo Beck (2010, p. 247), a ciência tem suas próprias bases colocadas sob crítica; torna-se indispensável e, simultaneamente, insuficiente para explicar o mundo. Essa ruptura conduz a muitas modificações na relação da ciência com a práxis e com o espaço público. Inicia-se a desmistificação da ciência, que vai perdendo seu monopólio sobre o conhecimento e, então, sobre a verdade, o que conduz a um rearranjo dos processos de legitimação do que é válido socialmente. Igualmente, observa-se que a lógica linear moderna entre causa e efeito, problema e solução, é quebrada, visto que a ciência é reconhecida como produto e produtora dos problemas que pretende solucionar (BECK, 2010, p. 251).

Juntamente a isso, a superespecialização – resultado do sucesso da ciência alcançado pela cientificização simples – possibilita a realização de críticas de uma especialidade científica contra outra, ou mesmo autocríticas fundamentadas no interior de especialidades, que corroem os elementos de dogmatização da ciência. Dessa maneira, segundo Beck (2010, p. 248), “os atores da ruptura são as disciplinas da autoaplicação crítica da ciência sobre a ciência: teoria da ciência e história da ciência, sociologia do conhecimento e da ciência [...]”. É justamente a quebra do monopólio da verdade e da separação entre teoria e práxis, em conjunto com a autocrítica da ciência, que possibilitará a identificação dos riscos produzidos pelo avanço tecnológico (*como riscos*) e o início da discussão de sua definição social no espaço público.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de cientificização reflexiva, que corresponde à emergência da sociedade de risco, possibilita uma quebra no consenso em torno do progresso porque fragiliza suas premissas fundamentais: a) a fórmula pacífica, por todos partilhada, de que progresso econômico é igual a progresso social; b) a separação dos efeitos negativos do progresso econômico, que devem ser vistos como problemas residuais – os quais afetam a grupos específicos que não têm condições de questionar sua produção. Com o reconhecimento dos riscos, a equivalência entre progresso econômico e

¹⁹ COSTA, 2004, p. 3.

progresso social é quebrada, já que *todos são atingidos potencialmente por eles* – inclusive grupos que têm poder de questioná-los.

Por esse motivo, pode-se observar que mecanismos essenciais para a formação da *confiança* em contextos de modernidade (simples), em especial os sistemas peritos, perdem parte de sua função estabilizadora, visto que a confiança deles decorrente anteriormente já não existe mais de forma plena. Nesse sentido, os chamados pontos de acesso – momentos caracterizados por Giddens como “[...] compromissos com rosto que põem atores leigos em relações de confiança, envolvem comumente exibições de confiabilidade e integridade manifestas, associadas a uma atitude de ‘aja-como-de-hábito’, ou de auto-segurança” (GIDDENS, 1997, p. 89) – têm seu caráter de vulnerabilidade potencializado, em razão das imprecisões e insuficiências da perícia técnica se tornarem cada vez mais evidentes.

Nota-se, portanto, que pelo processo de cientificização reflexiva os pontos de acesso se expandem e se politizam, para que os riscos reconhecidos socialmente tenham sua (re-) definição aberta à população, na tentativa e possibilidade de incorporar as demandas de movimentos sociais, para além do monopólio da verdade pela ciência. Nessa esteira, destaca-se que a cientificização reflexiva, na modificação que proporcionou na relação entre a teoria e a práxis, retirou da condição de “efeitos colaterais latentes” os riscos produzidos pelo avanço da ciência e da tecnologia, possibilitando a percepção do desequilíbrio ambiental causado (e a causar). Dessa maneira, a ciência se torna produtora de riscos, instrumento de definição dos mesmos e de busca de soluções – em conjunto com a sociedade²⁰.

Além da percepção dos riscos como tais, outros elementos passam a formar a emergente sociedade decorrente do processo de cientificização reflexiva. Portanto, para viabilizar a compreensão da extensão e intensidade dessas transformações, passa-se agora a traçar as características edificantes da chamada sociedade de risco.

2.1.1.1 O caráter dos novos riscos

No entendimento de Beck, a passagem para a sociedade de risco “[...] ocorre de forma indesejada, despercebida e compulsiva no despertar do dinamismo autônomo da modernização, seguindo o padrão

²⁰ A respeito de considerações sobre a percepção social do risco, ver, neste capítulo, item 1.3 Percepção social do risco, construção social do risco e regulação jurídica.

dos efeitos colaterais latentes”²¹. Especialmente, no entanto, o reconhecimento dessa nova realidade, vai ocorrer mediante a transição dos efeitos perniciosos da condição de “efeitos colaterais latentes” para a sua *percepção como riscos* decorrentes da aplicação da ciência. Tal transição desenvolveu-se pelo lento processo (de convivência e) de passagem do predomínio da lógica da distribuição dos riscos sobre a lógica da distribuição da riqueza.

A distribuição da riqueza foi a lógica dominante na sociedade industrial, chamada também de “sociedade da escassez”. Nessa busca pelo fornecimento de melhores condições de vida à população, o Estado de bem estar social viu-se pressionado a aumentar cada vez mais a produção de bens para a concretização de tal demanda, o que certamente exigiu o uso mais intenso de recursos naturais. Nessa perspectiva, segundo Pureza:

[...] embora o Estado Social signifique uma inclusão dos trabalhadores na esfera da cidadania, permanece um fundo de exclusão exactamente com o mesmo sentido que possuía no Estado liberal: os que não têm acesso ao mercado [...] e a natureza são ignorados [...]” (1997, p. 13).

Esse cenário irá se modificar pelo processo reflexivo da modernidade, que estende as bases de questionamento sobre si mesma, revelando a produção do que se tornam *riscos e ameaças* em um nível nunca antes observado. Assim, “[...] cedo ou tarde na história social começam a convergir na continuidade dos processos de modernização as situações e os conflitos sociais de uma sociedade ‘que distribui riqueza’

²¹ GIDDENS, BECK, LASH, 1997, p. 16. Esse trecho é bastante elucidativo para o escopo de diferenciação, sob a perspectiva de Beck, dos termos “reflexividade” e “reflexão”, e a relação deles com o processo de emergência da sociedade de risco. No entendimento de Beck, a passagem da sociedade industrial para a sociedade de risco se dá de forma reflexiva (modernização reflexiva), no sentido de reflexividade. A este termo, o autor relaciona a percepção de que ocorre uma “autoconfrontação” da sociedade industrial com suas próprias bases, de modo que os efeitos da sociedade de risco não podem ser tratados e assimilados dentro dessa realidade – isso significa o retorno da incerteza. Assim, a passagem ocorre não por meio de reflexão, de forma consciente, mas pelo não-conhecimento – o não visto e o não desejado (os efeitos colaterais latentes) é que permitem fazer surgir (e que caracterizam) a sociedade de risco. Essa percepção a respeito do mecanismo autônomo e impensado de transição não impede que, em um segundo momento, como de fato expõe o próprio autor, os elementos da sociedade de risco se tornem alvo de debate público (reflexão). Diferentemente, Giddens atribui, segundo Beck, a transição para a modernidade radicalizada a um processo consciente, cognitivo, dos sujeitos a respeito de suas próprias ações e resultados. Para aprofundar entendimentos a respeito das semelhanças e divergências entre os autores, vide: GIDDENS, BECK, LASCH, 1997.

com os de uma sociedade ‘que distribui riscos’” (2010, p.25), realidade que se observa na República Federal Alemã por volta dos anos setenta, a qual demonstra a *emergência* da sociedade de risco.

Mas, afinal, como se apresentam esses novos riscos? Que elementos permitem diferenciá-los de outros riscos sofridos pela humanidade?

Os riscos e perigos sempre estiveram presentes no desenvolvimento humano, e o medo, visto que bem administrado, foi uma alavanca à busca por novas condições de vida pelos seres humanos – começando mesmo pelo domínio do fogo, a domesticação das plantas e animais e a criação de instrumentos de pedra e metal. Assim, nas sociedades pré-modernas, os “ambientes de risco” (GIDDENS, 1991) existentes estavam relacionados com o parco domínio sobre a natureza – doenças infecciosas, insegurança climática, inundações ou outros desastres naturais –, com a violência praticada por grupos humanos em razão da inexistência de monopólio da mesma nas mãos do Estado, e nos temores decorrentes da crença no castigo divino.

Com o processo de modernização – em especial a segunda modernidade, os perigos enfrentados, conforme Giddens (1997, p. 111-2),

[...] não derivam mais primariamente do mundo da natureza. É claro, ciclones, terremotos e outras catástrofes naturais ainda ocorrem. [...] O contraste, contudo, é muito nítido. Ameaças ecológicas são o resultado do conhecimento socialmente organizado, mediado pelo impacto do industrialismo sobre o meio ambiente material²².

Dessa forma, os riscos assumem a posição central porque deixam de ser simples riscos pessoais, assumidos conscientemente ou não, ou decorrentes totalmente da força maior. Apresentam-se como ameaças *não sensorialmente identificáveis* em suas origens, visto que estão ubicadas nas fórmulas físico-químicas das criações científico-tecnológicas, *elaboradas e aplicadas pelo próprio ser humano*²³.

²²Noções como *destino* predominavam no imaginário coletivo, como é possível notar na abordagem da “fortuna” no clássico da ciência política de Nicolau Maquiavel: MAQUIAVEL, 2006.

²³Dentre os autores que criticam a perspectiva de Beck, Adams ressalta, segundo Guivant “[...] que a distinção entre riscos modernos e os antigos perigos pode ser exagerada. [...] Os micróbios que provocavam doenças e mortes – tifo, varíola, tuberculose, peste bubônica – também eram invisíveis. [...] Contudo, Adams reconhece que, apesar das diferenças não

Também, os novos riscos podem ter sua fonte causal em ações realizadas em espaços distantes de onde são sentidos seus efeitos; podem atingir os mais diversos seres – humanos, flora e fauna – o que revela seu caráter *global*. Por fim, o principal elemento qualificador: decorrem do processo de modernização da sociedade; ou, dito de outra maneira, são riscos derivados do *meio ambiente criado*, ou, nos termos de Giddens (1991), *natureza socializada*, por meio da introdução de conhecimento humano no meio ambiente material, causando interferências no mesmo.

Nessa linha, em razão da modernização reflexiva e da crise na crença no progresso, consequência primordial do reconhecimento do risco é o *potencial político* que ele possui e desenvolve. Apesar da dependência da ciência – que se torna cada vez mais necessária – para a identificação e interpretação dos riscos, a sua perda de poder para dizer *qual é a verdade* implica uma abertura a processos sociais de definição do que eles são e significam – de modo que, paradoxalmente, ela se torna também cada vez menos suficiente. Tal potencial político, relacionado com a abertura dos processos de definição dos riscos, será especialmente ressaltado no licenciamento ambiental a ser compreendido, momento em que se destacará o encontro da racionalidade científica com a racionalidade social e cultural.

Desencadeiam-se, portanto, segundo Beck, disputas entre várias racionalidades²⁴ (especialmente a científica e a social), que servem de base argumentativa para discussões em ambientes políticos (e não políticos, nos termos da modernidade simples) – com suas respectivas tomadas de decisão (Parlamento e empresas, por exemplo). Nesse contexto, conforme ressalta Beck, “[...] aumenta a importância social e política do *conhecimento*, e consequentemente do acesso aos meios de forjar o conhecimento (ciência e pesquisa) e disseminá-lo (meios de comunicação de massa)” (2010, p. 56).

Outra consequência das características elencadas acima se refere à diferença essencial da lógica de distribuição dos riscos para a de distribuição da riqueza. Em regra, nos processos produtivos da sociedade da escassez os efeitos colaterais atingem aqueles que não têm o poder de controle sobre esse processo: as consequências da pobreza

serem tão nítidas como propõe Beck, não há dúvidas que a ciência e a tecnologia têm gerado novos riscos [...]”. GUIVANT, 1998, p. 30.

²⁴ Enrique Leff, questionando a racionalidade econômica (técnica) predominante na atualidade, propõe a construção de uma racionalidade ambiental, que englobe quatro esferas de racionalidade: substantiva, teórica, técnica e cultural. Para saber mais: LEFF, 2006.

são sentidas mais severamente pelos pobres. Diferentemente, os novos riscos não podem ter sua dinâmica de distribuição explicada (somente) pela sociedade de classes: “os riscos da modernização cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que os produziram ou que lucram com eles” (BECK, 2010, p. 27), o chamado *efeito bumerangue*.

No que se refere à conceituação de *risco*, em decorrência da recente emergência dessa realidade e do caráter aberto de suas definições, Beck realiza uma conceituação aberta dessa categoria²⁵. Dentre várias referências estruturalmente realizadas sobre a essência do risco ao longo da obra, seria possível optar pela seguinte organização de ideias, por apresentar-se mais ampla nos elementos que compreende:

‘Os riscos da modernização’ são o arranjo conceitual, o enquadramento categorial no qual violações e destruições da natureza inerentes à civilização são socialmente concebidas, com base no qual são tomadas decisões a respeito de sua validade e urgência e definida a modalidade de sua eliminação e/ou de seu manejo (BECK, 2010, 99).

Diante do exposto, considera-se como adequadamente compreendidos os elementos caracterizadores da emergente sociedade de risco. Dessa maneira, a partir desse momento, as atenções são dirigidas para a análise das consequências para a ciência e a política decorrentes desse novo cenário.

2.1.2 A ciência e a política na sociedade de risco

O risco, elemento essencial da sociedade de risco, em seu potencial problematizador, desvela os caminhos percorridos quando da passagem da primeira modernidade para a segunda modernidade, causando perplexidades por não se adaptar a eles. Nas palavras de Beck,

²⁵ Esse aspecto também é apontado por alguns autores como uma falha na teoria do autor, diante da inexistência de um conceito preciso e analítico de risco. Dentre eles, pode-se destacar Niklas Luhmann, na obra *A Sociologia do Risco* (1991), que propõe uma distinção entre risco e perigo. “Assim, só devemos falar de riscos quando possíveis danos são consequências da própria decisão. Não obstante, seria mais adequado falar de perigos quando os meus danos ou perdas estão relacionados com causas fora do próprio controle”. BRUSEKE, 2005, p. 37. Entretanto, quanto a esse aspecto, entende-se que não assiste razão a tais críticas, visto que, conforme enfatizado, os riscos passam por um processo de definição social – junto à científica – que implica a adoção de um conceito aberto, sem perder-se em relativismos, o que é adequadamente obtido por meio da caracterização realizada.

os riscos “[...] colocam aquilo que conteudística, espacial e temporalmente se encontra afastado em relação direta e ameaçadora. Eles passam pela peneira da superespecialização” (2010, p. 85); quando produzidos, seus efeitos não se mantêm dentro das divisões da ciência, pois são multifacetados.

Porém, as perplexidades produzidas pela multidimensionalidade dos riscos não se restringem às divisões internas da ciência. Como já afirmado, o reconhecimento dos riscos *como* riscos se torna possível pela quebra da separação entre teoria e práxis. Dessa forma, os riscos ainda ultrapassam as barreiras entre as disciplinas, instituições, entre valor e fato, e atravessam “[...] âmbitos, aparentemente diferenciados em termos institucionais, da política, do espaço público, da ciência e da economia” (BECK, 2010, p. 85).

Nessa linha, a realidade da sociedade de risco em emergência impõe uma postura consciente em busca da diminuição dos riscos produzidos, de “supressão das causas” no lugar do inconsequente (mas também lucrativo) “tratamento dos sintomas”: emergem *novas demandas* de atuação. É preciso admitir que a ciência não é neutra para reconhecer a seriedade das definições conceituais realizadas (o que é carência e o que é risco?), as quais interferem na tomada de decisão a respeito da opção pelo tratamento dos sintomas *ou* a supressão das causas dos riscos e, portanto, no processo de regulação jurídica dos mesmos.

Reconhecendo-se o elemento axiológico que perpassa as decisões realizadas dentro da ciência, renovam-se as perspectivas para sua relação com o exterior, com a práxis. Nesse processo renovado, faz-se viável a tentativa de desenvolver uma “capacidade prática de aprendizado” – da ciência como teoria junto com sua práxis respectiva. Isso implica avançar por meio do método da suposição de erro do pensamento humano e evitar resultados irreversíveis – combatendo, portanto, o dogma da infalibilidade.

Apesar de difícil, torna-se indispensável para uma ação dirigida à eliminação das origens dos riscos que o desenvolvimento da ciência e da tecnologia ocorra mediante a premissa da revogabilidade²⁶ das decisões. Portanto, tal caminho deve ser traçado de forma pedagógica, por meio

²⁶ O termo “revogabilidade” é utilizado no sentido proposto por Beck, de evitar decisões que tragam resultados irreversíveis. “Precisamos então escolher variantes de desenvolvimento que não engessem o futuro e que transformem o próprio processo de modernização num processo de aprendizado, com o qual siga sempre sendo possível, por meio da revogabilidade das decisões, reverter efeitos colaterais percebidos ulteriormente”. BECK, 2010, p. 270.

do aprendizado – para que nenhuma decisão gere conseqüências que suspendam as alternativas decisórias das gerações futuras (elemento essencial para a equidade intergeracional).

Além de aprender com seus erros, a ciência precisa reconhecer que a superespecialização é incapaz de oferecer soluções efetivas, já que não reconhece o caráter multidimensional do risco. Nesse sentido, o autor propõe o que chama de “especialização contextual” (BECK, 2010, p. 270), perspectiva que se relaciona com as proposições de alternativas epistemologicamente transdisciplinares, com novas bases paradigmáticas e epistemológicas, defendidas com fortes embasamentos por autores como Edgar Morin (2001) e Fritjof Capra (2006).

Ainda, nos termos dos processos refletidos, o potencial político dos riscos da modernidade reflexiva já foi ressaltado, de modo que se tem a própria *política* como demanda decorrente de tal contexto. Os impactos que são gerados na estrutura funcional de poder e as possíveis perspectivas, portanto, precisam ser mais bem explicados. Nas palavras de Beck,

Quanto mais enfática for a ampliação dos perigos no processo de modernização, e quanto mais conspícua for a ameaça aos valores básicos do público geral e quanto mais evidente isto passar a ser na consciência de todos, tanto mais profundamente é abalada na relação entre economia, política e esfera pública, a estrutura funcional de poder e de competências baseada na divisão do trabalho [...] (2010, p. 96).

Porém, que estrutura funcional de poder é essa que passa a ser afetada com a conscientização dos riscos pela população? Para compreender tal estrutura, faz-se necessário, primeiramente, um breve relato de sua formação nos trilhos da sociedade industrial burguesa.

O projeto da sociedade industrial moderna (burguesa) foi estabelecido pela criação de uma divisão na categoria de cidadão²⁷: por um lado, ele tem seus direitos políticos a serem defendidos, na condição de *cidadão*; por outro, seus interesses privados decorrentes do trabalho e da economia são protegidos na situação de *burguês*. Nessa perspectiva,

²⁷ Tal separação arquitetada pela teoria política liberal conduziu à prevalência da subjetividade sobre a cidadania, que teve sua concepção reduzida, eminentemente, à cidadania civil e política, consubstanciada no direito de propriedade e no direito de voto. Para saber mais a respeito das relações entre subjetividade, cidadania e emancipação ao longo da modernidade até a realidade atual de emergência dos novos movimentos sociais, vide: SANTOS, 1991, pp. 135 – 191.

segundo Canotilho, “a ideia de que a *liberdade negativa* tem precedência sobre a participação política (*liberdade positiva*) é um dos princípios básicos do liberalismo político clássico. [...] O ‘homem civil’ precederia o ‘homem político’, o ‘burguês estaria antes do cidadão’” (1997, p. 93).

Nota-se, portanto, que a sociedade moderna se forma na perspectiva da nova classe burguesa que busca se libertar de freios religiosos e estatais, forjando limitações a ambos por meio dos direitos do homem e do cidadão, e reinventando o sentido de liberdade em detrimento das bases que gregos e romanos estabeleceram para ela. Nesse sentido,

O objetivo dos antigos – escreve ele – era a distribuição do poder político entre todos os cidadãos de uma mesma pátria: era isso que eles chamavam de liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança nas fruições privadas: eles chamam de liberdade às garantias acordadas pelas instituições para aquelas fruições (CONSTANT apud BOBBIO, 1994, p. 8).

Tal separação, especialmente concebida pelo liberalismo político, estabelece duas esferas de atuação apartadas uma da outra, organizadas em sistema político-administrativo e sistema técnico-econômico – o primeiro, com suas decisões legitimadas pela (e limitadas na) democracia parlamentar, enquanto o segundo passa a gozar da mais ampla liberdade de criação e atuação, que é conferida pelo consenso sobre o progresso – assim como pelo entendimento de que a intervenção do Estado em tarefas que não lhe cabem geraria uma uniformização de comportamentos que sufoca o desenvolvimento da autonomia da pessoa humana (subjetividade) (BOBBIO, 1994, p.8).

Posteriormente, com o avanço das desigualdades sociais em razão da operacionalização do sistema técnico-econômico sem submissão a princípios limitativos e de redistribuição, ganha impulso social e político o estabelecimento do Estado de bem estar social que, conforme já salientado, teve como fulcro a distribuição da riqueza na sociedade da escassez²⁸. Esse processo realizou-se por meio de mais avanços dos potenciais tecnológicos e econômicos.

²⁸Neste período da modernidade, nota-se que a cidadania passou por uma ampliação no seu conteúdo, alcançando direitos sociais e, por isso, tornando-se também cidadania social. Entretanto, numa perspectiva crítica, segundo Santos, em termos políticos (emancipação), o

Esse duplo cenário, entretanto, foi se alterando com o desenrolar da segunda modernidade: os efeitos colaterais latentes resultantes da produção foram reconhecidos como riscos, o que passou a enfraquecer a validade conferida pelo consenso sobre o progresso; novos movimentos sociais surgem como reação à política centralizadora do Estado de bem estar social, requerendo mais espaço nas discussões públicas. Dessa forma, no entendimento de Santos, tem-se que

A novidade dos NMSs [novos movimentos sociais] não reside na recusa da política mas, ao contrário, no alargamento da política para além do marco liberal da distinção entre Estado e sociedade civil. [...] A politização do social, do cultural e, mesmo, do pessoal abre um campo imenso para o exercício da cidadania e revela, no mesmo passo, as limitações da cidadania de extracção liberal, inclusive da cidadania social, circunscrita ao marco do Estado e do político por ele constituído (1991, p. 170).

Nessa esteira, observa-se também que o sistema técnico-econômico, cujas decisões apresentam-se ausentes de legitimação democrática, passa a ser alvo de disputa de definições nas quais a população – através da mídia, do judiciário e dos movimentos sociais – atua de alguma forma, o que conduz à formação de um terreno intermediário entre a política e a não-política: o que Beck chama de subpolítica (2010, p. 300). Segundo Hermitte,

Essa inovação do objeto técnico em objeto político é o resultado de uma mudança cultural: a percepção dos riscos e do momento de seu possível controle mudou (I); a recusa de seu caráter inelutável renova as relações entre a ciência e a política (II) e se inscreve num contexto mais amplo da irrupção dos governados nos campos do poder, reservados, a princípio, aos governantes (III) (HERMITTE in VARELLA, 2005, p. 09).

Tal irrupção dos governados pode ser muito bem exemplificada pela emergência dos novos movimentos sociais – tidos como *exteriores*

resultado foi negativo: “Politicamente, este processo significou a integração política das classes trabalhadores no Estado capitalista e, portanto, o aprofundamento da regulação em detrimento da emancipação. Daí que as lutas pela cidadania social tenham culminado na maior legitimação do Estado capitalista”. SANTOS, 1991, p. 147.

ao sistema político tradicional, inclusive em razão da preferência por uma atuação não institucional (SANTOS, 1991) – que coloca em questionamento²⁹ as limitações das instituições políticas modernas. Essas, categoricamente centralizadas, sofrem descrédito na sua capacidade de recepcionar e traduzir demandas, o que proporciona uma *dissolução das fronteiras da política* em direção à ampliação de seu espectro, de seus atores e, possivelmente, de suas instituições. Assim, Beck afirma que “surtem justamente *com* a democratização, *atravessando* a divisão formal vertical e horizontal de competências, redes de acordo e participação, de negociação, reinterpretação e possível resistência” (2010, p. 286).

Transferindo essas novas configurações para a problemática ambiental, é possível entender porque a importância da participação popular³⁰ na tomada de decisão pode ser considerada amplamente reconhecida por aqueles que estudam essa temática. Enumeram-se, a seguir, as razões que se entendem como principais na defesa desse argumento:

1) O problema ambiental é o exemplo mais adequado para refletir os “novos riscos civilizacionais”, já que é um dos resultados do avanço científico aplicado à tecnologia industrial – portanto, resultante de decisões humanas tendo em vista a produção de bens de consumo, em geral;

2) Conforme já relatado, o problema ambiental despertou grandes reflexões internas na ciência – tanto epistemológicas como disciplinares –, de modo que ressalta o caráter transdisciplinar do risco e a incapacidade das ciências o resolverem com a superespecialização;

3) A constatação do problema ambiental foi um dos fatores mais fortes para a quebra do mito no progresso, já que desnudou com agressividade o mito da igualdade entre progresso técnico e progresso social ao trazer ameaças civilizacionais como resultado, e;

²⁹ Exemplo essencial desse questionamento é a crise da democracia representativa, que impulsionou o (res) surgimento de mecanismos de participação direta e colegiada.

³⁰ Adota-se o termo “participação popular” a fim de manter a referência ao sentido de *participação da coletividade* e evitar desvios de sentido de modo a incluir o poder público – como a expressão “participação pública” poderia induzir. Sem dúvida, isso não significa que o poder público está excluído do contexto em que a participação popular ocorrer – mas, somente, que o termo se refere à atuação da população, especificamente. Essa opção se justifica na medida em que, no caso alvo desta pesquisa, foi estudada somente a atuação da população, de modo que o termo escolhido se mostra mais adequado a realizar a correspondência entre teoria e prática.

4) Todas essas ocorrências possibilitam que as discussões a respeito de criações científicas (e possíveis aplicações tecnológicas) ganhem o espaço público – ainda que com dificuldades – para questioná-las, com a participação de especialistas não vinculados à criação científico-tecnológica, de movimentos sociais e, em alguns casos, também de cidadãos.

Nota-se, portanto, segundo Hermite, que

Os ‘riscos’, cuja separação entre riscos naturais, tecnológicos e sociais tornou-se permeável, são, de agora em diante, desafios políticos no sentido aristotélico do termo, no sentido de *suum cuique tribuere*. Não se trata mais de preveni-los tecnicamente e de indenizá-los; ainda é preciso decidir de forma democrática e assegurar uma distribuição justa [...] (in VARELLA, 2005, p. 8).

Nesse sentido, observa-se que a permeabilidade entre os riscos naturais, tecnológicos e sociais ocasionam uma maior abertura ao seu *processo de definição*, na medida em que a compreensão estritamente científica já não basta para solucionar os desafios que deles decorrem. Em razão disso, impõe-se compreender, ainda que brevemente, o percurso desenvolvido no entendimento a respeito dos *meios de definição dos riscos*, na tentativa de proporcionar reflexões a respeito do papel que variáveis como a cultura e a sociedade podem possuir em tal percurso – reforçando, assim, o caráter aberto da conceituação de risco apresentada por Beck. Igualmente, esse intento auxiliará na interpretação realizada sobre referido processo no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC.

2.1.3 Percepção social do risco, construção social do risco e regulação jurídica

Nesse momento, tem-se como foco a problemática da *definição dos riscos* como tais, a partir do que, então, o Direito precisa agir para regulamentar medidas que evitem a sua ocorrência, mas também que atuem frente à produção de consequências. Enfim, é mediante a definição dos riscos que se processa o movimento para seu planejamento e gestão. Nesse caminho, impõe-se compreender os elementos essenciais presentes nos debates que envolvem realistas e construtivistas a respeito da definição dos riscos.

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que a problemática da definição dos riscos assume relevância nas ciências sociais a partir das críticas levantadas à abordagem técnica-quantitativa dos riscos. Essa abordagem defende que os riscos são definidos por procedimentos técnico-científicos, baseados na estimação. Segundo Guivant,

A estimação dos riscos inclui a caracterização das fontes de risco, a medição da intensidade, frequência, duração das exposições aos agentes produzidos pelas fontes de risco e a caracterização das relações entre as doses e as consequências para as populações afetadas (1998, p.4).

Assim, para essa abordagem, os leigos (em oposição aos peritos) são vistos praticamente como seres irracionais, que *apenas percebem* os riscos (ou não), de modo diferente (ou não) ao que a ciência identificou, qualificou e quantificou. Nesse sentido, esta abordagem dos riscos realiza a sua definição sem considerar a interação dos seres humanos, com suas diferentes culturas, para a produção do risco e a geração de danos; mantém intacta a separação ortodoxa da ciência entre teoria e práxis.

Percebendo-se a crise da crença no mito do progresso e, portanto, a insuficiência dessas previsões matemáticas realizadas de modo isolado à sociedade para a qual se aplica, a partir de 1960 é formulada uma das primeiras fortes críticas a essa concepção – a teoria cultural dos riscos, de Mary Douglas (antropóloga inglesa)³¹. Nesse sentido, tendo inicialmente como referência as sociedades simples, a autora alarga os seus estudos para compreender também as sociedades atuais. O principal enfoque de Mary Douglas, segundo Guivant, é o reconhecimento de que os fatores sociais devem ser considerados na análise dos riscos – e não afastados como algo que pudesse prejudicar a (pretensa) neutralidade do estudo.

Dessa forma, “uma análise mais completa deveria considerar as transformações da imagem como resultado de uma focalização mais precisa tanto sobre a sociedade [...] e sua cultura, como sobre as formas em que os indivíduos avaliam os riscos” (GUIVANT, 1998, p.8). Um risco é muito ou pouco percebido em razão de elementos relacionados

³¹ Não cabe, nos limites dessa dissertação, aprofundar os conceitos trazidos pela teoria referida. Apenas, faz-se referência para explicitar o início dos questionamentos à abordagem quantitativa, a fim de alcançar o debate existente entre realistas e construtivistas. Para saber mais, vide: GUIVANT, 1998.

com o processo sócio-cultural que envolve determinada sociedade, com seus valores e instituições.

As análises sociais do risco são difundidas e ganham bastante força na sociologia ambiental, a partir de 1980, com a perspectiva construtivista. Os autores que aprofundam esse aspecto ressaltam as críticas à simples percepção do risco, ao denotar a crise da crença na ciência e, portanto, a disputa de diferentes racionalidades na definição do risco. É o que se chama de *construção social* do risco, que compreende também outros elementos decorrentes de estudos empíricos realizados para verificação da teoria³².

A perspectiva construtivista, entretanto, pelo impacto que gerou na sociologia, levantou também muitas críticas, especialmente por aqueles que se intitulam realistas³³. Nesse sentido, segundo Hannigan (2009, p. 52), “construcionistas sociais são rotineiramente criticados por negarem que a terra está cercada de uma série de tragédias ambientais, que vai de vazamento nuclear ao aquecimento global”³⁴. Aqueles que realizam tais críticas possuem diferentes argumentos, desde o fato da perspectiva construtivista consistir em pura retórica e em inconsistente relativismo até a perspectiva de que tal problematização é irrelevante diante da necessidade de ações concretas³⁵.

Tais críticas, no entanto, não se sustentam, já que, conforme os próprios construtivistas e, mais adiante, as tentativas analíticas de integrar construtivismo e realismo (coconstrucionismo³⁶), não existe tal reducionismo, que conduziria a não existência dos riscos ambientais. A perspectiva construtivista tem como finalidade trazer em destaque os processos sociais, políticos e culturais envolvidos na compreensão e definição dos riscos – essencialmente porque é com base no que é

³² Brian Wynne é um dos autores que realiza aprofundamentos. Reconhece as contribuições de Mary Douglas, realiza algumas críticas e apresenta novos elementos para a consideração da análise social do risco: a confiança dos leigos nas instituições é um fator indispensável a ser considerado; é preciso considerar as racionalidades sociais na identificação dos riscos, e não apenas formulá-los para condições ideais (sociologia ingênua dos peritos); a administração técnica é feita para certos padrões sociais, que não se confirmam na prática (GUIVANT, 1998).

³³ Esses, por não defenderem o risco como uma construção social, apóiam-se nas análises técnicas.

³⁴ A terminologia adotada – construcionista – provavelmente se deve à tradução. Entretanto, trata-se da mesma corrente antes denominada construtivista. HANNIGAN, 2009, p. 52.

³⁵ HANNIGAN, 2009. Críticas elaboradas por Michael Soule e Eileen Crist.

³⁶ “O objetivo aqui é descrito como um deslocamento além ou transcendente do dualismo natureza/cultura ou separar e ligar natureza e sociedade para mais próximo da sociologia ambiental”. HANNIGAN, 2009, p. 57.

reconhecido como risco (aceitável e não aceitável) que podem ser elaboradas leis, políticas públicas, decisões judiciais, dentre outras formas de gestão e de distribuição do risco ambiental. Nessa esteira, para Hannigan, “[...] a ordem de problema ambiental reivindicada pelos atores sociais nem sempre corresponde a necessidade real; ao invés disso, reflete a agenda de natureza política” (2009, p.55).

Nessa esteira, tem-se que a percepção de Beck sobre o processo de definição do risco, ainda que não se possa considerar originalmente construtivista, em termos de mecanismos a serem utilizados para isso³⁷, comporta uma preocupação em transcender a referida dicotomia realismo x construtivismo, na medida em que ele afirma que a ciência é necessária, mas insuficiente. Isso implica, portanto, agregar ao processo de definição dos riscos as excentricidades e ambigüidades inerentes ao social e a probabilidade de não obtenção de respostas absolutas e definitivas. No entendimento de Guivant,

A confluência entre a perspectiva realista e a construtivista estaria no cerne da teoria da sociedade global dos riscos. [...] Isto é, os riscos existem e não são meramente uma construção social, mas a sua transformação depende de como são percebidos socialmente (2001, p. 99).

Dessa forma, não obstante a variedade de análises teóricas realizadas a respeito da construção social do risco e das poucas pesquisas empíricas que possam corroborar ou derrubar as hipóteses teóricas (GUIVANT, 1998), é impossível afirmar que a perspectiva técnico-científica baste a si mesma. O grande número de variáveis relacionadas com o processo de construção social do risco, pouco estudadas empiricamente, não permite, até o presente momento, concluir facilmente a respeito de como esse processo se estrutura – mas não considerá-las para a formatação de “regimes de risco”³⁸ gera,

³⁷ Assim se refere porque U. Beck apresenta mecanismos que buscam conjugar a perspectiva científica com a social – o que ele denomina de “relações de definição”: “(...) as relações de definição da sociedade de risco incluem as regras, instituições e capacidades específicas que estruturam a identificação e avaliação do risco em um contexto cultural específico”. BECK, 2001, p. 237. Há controvérsias, entretanto, especialmente levantadas a respeito das bases epistemológicas em que essa conjugação se daria; alguns autores acusam Beck de reproduzir uma dicotomia clássica da modernidade: a separação e hierarquização entre conhecimento científico e conhecimento leigo (GUIVANT, 1998).

³⁸ Varella considera três elementos que estão envolvidos no processo de percepção dos riscos para, em consequência disso, estruturar os regimes jurídicos de risco: conteúdo e contexto do risco; interesses existentes quanto ao tema discutido, e a própria dinâmica de gestão dos riscos. Para saber mais: VARELLA in VARELLA, 2005.

certamente, formulações falaciosas. Certamente, somente uma compreensão nesse sentido a respeito do processo de definição dos riscos é capaz de albergar a participação popular – do contrário, o estudo da práxis, sobre o licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, perderia sua razão e justificativa.

Entretanto, nesse contexto, pode-se direcionar a reflexão para questionamentos relacionados com os *sujeitos* possivelmente envolvidos nesse processo de construção social do risco. Pode-se perguntar que atores sociais participam de alguma forma nessa conformação, assim como questionar se todos os atores sociais têm sua percepção sobre o risco ambiental considerada na formulação de leis, políticas ambientais e nos processos de gestão do risco ambiental.

Caminhando um pouco mais nessas reflexões, ressalta-se o questionamento a respeito da intensidade com que os riscos afetam a população – elementos que podem representar um dos fatores a serem considerados no processo de percepção e construção do risco social.

Afinal, acima de tudo, a pergunta se dirige no sentido de *entender se toda a população* de um Município (Estado-membro ou União) *sofre igualmente os efeitos dos riscos ambientais*. Essa questão se mostra relevante na medida em que deve influenciar – ainda que não se tenha parâmetros exatos – as relações de definição dos riscos ambientais, fator que se apresenta (ou deveria se apresentar) como elemento para tomadas de decisão que os envolva e, portanto, para a efetividade da proteção ambiental. São questões teóricas cujo estudo é indispensável para a compreensão do caso prático alvo desse trabalho.

2.2 O RISCO AMBIENTAL É DEMOCRÁTICO? O DIREITO NO EMBATE ENTRE AS DIMENSÕES SOCIAL E AMBIENTAL

A identificação dos riscos ambientais como elementos que problematizam uma realidade que emerge das transformações resultantes da sociedade de risco torna-se possível na medida em que a separação entre teoria e práxis é, ao menos parcialmente, rompida e que a cultura e a sociedade, dentre outros fatores, passam a representar elementos necessários para a sua definição. A consideração desses novos elementos na definição dos riscos ambientais gera questionamentos no que se refere à *homogeneidade da origem de sua formação*, na medida em que se apresentam relacionados com o próprio

sofrimento dos riscos ambientais. Em outras palavras, é preciso também compreender em que medida o risco afeta indistintamente os diferentes grupos sociais dentro de uma população – ou se não é possível afirmar essa realidade como prevalecente.

Nesse caminho, algumas observações críticas a respeito da teoria da sociedade de risco serão realizadas, a fim de que sua adoção, para esse trabalho, não resulte em negligência à realidade brasileira, especialmente tendo em vista o estudo de um caso concreto: a participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC. Dessa maneira, despontará a questão social diante da questão ambiental, e esse embate precisará ser resgatado a fim de que a proteção ambiental seja efetiva, na medida em que ocorra para todos, indiscriminadamente. Para esse resgate, buscar-se-á compreender a concepção predominante a respeito da questão ambiental que obscurece esse embate.

Em seguida, apresentar-se-ão as noções relevantes para uma adequada equalização desse embate, contextualizando o papel do direito diante dessa demanda, tendo como foco a necessidade de efetivar a gestão do risco ambiental. Nesse processo, buscar-se-á compreender um novo conceito para a problemática ambiental – a justiça ambiental – de maneira a articular a questão ambiental com a questão social sob um novo prisma, mais crítico e adequado à realidade brasileira.

Ao final, um tratamento adequado ao embate aqui observado deverá passar por uma reformulação nas bases epistemológicas e éticas que lhe servem de fundamento. Dessa forma, entende-se que a proteção ambiental, considerada também sob o prisma social, poderá ser efetivamente realizada tendo em conta a proteção dos *direitos das futuras gerações*.

2.2.1 A sociedade de risco superou a sociedade da escassez?

Não obstante o grande mérito da teoria de Ulrich Beck em colocar em evidência os problemas ambientais surgidos pela aplicação da ciência e da tecnologia, ela não deixa de ser alvo de críticas por outros autores, sob os mais diferentes enfoques. Dentre essas diversas críticas, que perpassam questões epistemológicas, metodológicas e alcançam, inclusive, algumas definições principais para a obra do autor, existe uma crítica mais ampla que precisa ser enfrentada e

posteriormente complementada por leituras relacionadas a ela³⁹. Trata-se, eminentemente, da questão representada pela pergunta do presente subtítulo: *a democrática distribuição do risco ambiental* e fatores relacionados.

Para isso, iniciar-se-á com certos matizes da teoria de Ulrich Beck que em certo momento foram bastante evidentes, ainda que posteriormente tenham passado por reformulações. Mantêm-se como relevantes na medida em que desvelam as posições a partir das quais a teoria foi formulada originalmente e, em essencial, porque se apresentam intimamente relacionadas com a crítica principal a ser desenvolvida.

O século XX mostrou aos teóricos sociais que teorias gerais de matiz universal e determinista não são capazes de explicar a realidade e os caminhos trilhados em direção ao futuro. Diagnósticos sobre o fim e o nascimento de sistemas de produção e instituições não se concretizaram; as transformações sociais aceleraram-se, gerando maior heterogeneidade e fragmentação social; a rígida separação entre objeto e observador é questionada; afirma-se ser o fim das “grandes narrativas”. Estrelam essas conclusões, em especial, os debates entre marxismo e liberalismo; nesse caso, segundo Rocha, tem-se que as perplexidades decorrem

[...] epistemologicamente do paradoxal fato de que estas duas teorias antagônicas possuem perspectivas metodológicas positivistas, centradas na crença da objetividade da idéia de totalidade – axioma que permitiria a elaboração de teorias gerais, metalinguagens sintático-semânticas da política, explicativas de todos os fenômenos sociais (ROCHA, 2003, p. 173).

Nesse sentido, tentativas de explicar a realidade social com base em argumentos oriundos de perspectiva biológica e física – eminentemente na idéia de “evolução” – reproduzem o mesmo erro já cometido nos séculos anteriores. Esse é um primeiro problema existente na origem da teoria da sociedade de risco formulada por Ulrich Beck: a

³⁹ A escolha dos elementos a serem analisados dá-se pela importância que eles possuem frente à realidade brasileira, na medida em que tal teoria não corresponde absolutamente ao verificado na prática. Assim, faz-se necessário apresentar tais ressalvas para que a teoria da sociedade de risco possa ser adotada sob um viés crítico, buscando-se evitar a simples “importação” de teorias estrangeiras não condizentes com o contexto nacional.

percepção de sua ocorrência de forma evolutiva, linear, quase inevitável, como consequência da sociedade industrial.

Segundo Costa, esse “[...] problema está relacionado com a apresentação das diferentes modernidades numa linha cronológica, como se à sociedade industrial se seguisse inevitavelmente a segunda modernidade [...]” (2004, p.4). Dessa forma, ainda que não de maneira expressa e intencional, na obra de Beck (2010) a descrição da passagem da sociedade industrial para a de risco assume um caráter um tanto linear e determinista, especialmente considerando a quase inexistência de indicação de descontinuidades ou não ocorrência desse processo. Ressalte-se que as descontinuidades ou rupturas são claramente apontadas no que se refere à própria sociedade industrial, à modernização simples, na medida em que o autor salienta a existência de elementos de *contramodernidade*.

Com a ocorrência da segunda modernidade, por sua vez, o autor salienta a continuação do processo de modernização da sociedade, como se a consolidação da sociedade de risco representasse o próximo momento dessa evolução. Nesse sentido, Costa (2004) afirma que a primeira modernidade assumiria a dimensão do ser, da realidade empírica, enquanto a segunda modernidade – a sociedade de risco – representaria o dever-ser, numa perspectiva normativa, a ser alcançada.

Ainda, para além dos elementos teóricos referidos, a realidade social brasileira – e de tantos outros povos e países – é capaz de demonstrar que uma perspectiva linear como essa é inconcebível. Já é possível sentir os riscos decorrentes da aplicação da tecnologia (lógica da distribuição de riscos), embora não tenha sido alcançado o patamar de distribuição de riquezas (sociedade industrial) apresentado como pressuposto lógico para a passagem à sociedade de risco, mediante o processo de reflexividade apontado – o que pode ser percebido diante do caso concreto em estudo, conforme será apresentado.

Entretanto, segundo Guivant (2001, pp.95-112), parte dos enganos cometidos na obra trabalhada foram redimidos em trabalhos mais recentes do autor, ao traçar uma teoria *global* dos riscos⁴⁰ (uma teoria sobre globalização). Dentre outros elementos apresentados por Beck para fugir da perspectiva linear, o autor, conforme Guivant, “[...]”

⁴⁰ Apesar de a teoria global do risco não ser o foco primordial desse trabalho, é necessário reconhecer a dimensão global do problema ambiental e, também, no que se refere a críticas ao autor, faz-se necessário apontar as reformas parciais por ele implementadas. Para saber mais a respeito, vide: BECK, 1999.

tem enfatizado que a contribuição da sua teoria da sociedade global de riscos consiste em demonstrar que tanto as sociedades ocidentais quanto as não ocidentais podem enfrentar, simultaneamente, os mesmos desafios da segunda modernidade” (2001, pp. 97-8).

A crítica referente à perspectiva evolucionista/linear é acompanhada de muito perto pelo segundo aspecto relevante, na medida em que, em parte, aquela decorre deste: a perspectiva eurocêntrica, que implica a pretensiosa universalização da realidade alemã, no máximo européia, em detrimento de particularidades locais. O problema representado pelo eurocentrismo decorre, essencialmente, no entendimento de Santos (2002, p. 200-5), dos *limites da representação* do conhecimento, que são definidos a partir da *determinação da relevância*.

Em resumo, aponta-se que essa determinação resulta de uma *escolha* do pesquisador/observador, em conformidade com seus objetivos de análise, de modo que o *fenômeno* estudado apresenta-se na medida daquela escolha. Disso resulta que o conhecimento será sempre parcial e que essa parcialidade pode, deliberadamente, ser operada com a intenção de esconder outros aspectos que, em função de algum interesse, não devem ser apresentados à discussão.

No caso específico, a sociedade alemã, que serve de cenário para a elaboração desta teoria por Beck, já se apresenta bastante estruturada no que se refere à provisão das condições mínimas de qualidade de vida pelo processo conduzido pelo Estado de bem estar social. Nesse sentido, a sua adoção como parâmetro – e a consideração da Europa em igualdade de condições – apresenta-se como problema, visto que possui como repercussão negativa, ainda que não intencional, o *tangenciamento do problema da desigualdade* – mais comumente tratada como desigualdade de classes, ainda que não se reduza a ela.

Dessa maneira, na perspectiva do que foi ressaltado acima a respeito da formação do conhecimento, a ampliação para outros cenários possibilita a dispensa da consideração a respeito da debilidade de grupos específicos que sofrem com maior intensidade os efeitos dos riscos.

Frente a essas colocações, alcançamos o grande questionamento que pode ser colocado à teoria da sociedade de risco – e, inclusive, à questão ambiental da maneira como ela é compreendida predominantemente⁴¹: é possível afirmar que os problemas decorrentes

⁴¹A respeito desse tratamento predominante da questão ambiental, serão feitos maiores esclarecimentos no desenvolvimento deste item.

da emergente sociedade de risco significam a superação das dificuldades observadas no contexto de sociedades de escassez?⁴² A resposta que se entende como adequada a essa questão é *negativa*; buscar-se-á, frente a isso, apresentar as razões de cunho teórico e prático que permitam fundamentar esse entendimento, assim como as considerações decorrentes disso.

Inicialmente, entende-se relevante destacar o que se considera uma necessidade, que Cavedon (2010, p. 161-186) observa como uma tendência, consistente na *aproximação* das concepções teóricas *de direitos fundamentais e da questão ambiental*.

De certa forma, a questão ambiental propõe, dentre outras, uma reflexão profunda em busca de novas bases éticas que ressaltem a importância dos membros não racionais da vida e a indispensabilidade do seu tratamento por uma visão menos instrumental. Assim, em certo sentido, a questão ambiental, ao proporcionar o questionamento da concepção moderna hegemônica (antropocêntrica⁴³) a respeito da relação do ser humano com a natureza, coloca em contestação a visualização daquele como único sujeito a ser protegido pelo direito.

Em alguns aspectos, tal contestação pode gerar certa oposição entre os direitos fundamentais em seu caráter subjetivo⁴⁴ e a questão ambiental, em sua demanda por proteção do meio ambiente. As dificuldades de articulação entre os direitos subjetivos fundamentais e a proteção à natureza, em termos epistemológicos, residem exatamente no deslocamento do ser humano do centro do mundo – ou, mais

⁴²Não se ignora a breve referência de Beck, na obra aqui trabalhada, ao fato de que aqueles que possuem maiores acessos à informação e poder aquisitivo razoável têm melhores condições de se proteger dos riscos. Também, destaca-se que em obras mais recentes o autor reforça essa ressalva, já que “[...] passou a reconhecer que seria muito simplista afirmar que a ecologia teria suplantado a questão de classe, enfatizando que elas podem se sobrepor e se agravar mutuamente [...]”. GUIVANT, 2001, p. 97. Porém, entende-se que essas ressalvas são apresentadas como se fossem exceção à realidade global.

⁴³Designa-se por antropocentrismo o entendimento hegemônico a respeito da relação do ser humano com a natureza que se elaborou no processo de constituição da modernidade como resultado da concepção paradigmática cartesiano-mecanicista de mundo. Nesse sentido, o antropocentrismo implica o entendimento de que está reservado ao ser humano o direito de dominar e aproveitar-se dos recursos naturais em razão da sua capacidade de pensar e agir embasado na *razão*. A respeito do tema, vide CAPRA, 2006.

⁴⁴ Refere-se, especificamente, ao caráter subjetivo com o intuito de conferir destaque à dimensão dos direitos fundamentais relacionadas com o sujeito, portanto, o ser humano, tendo em vista a existência – em especial no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – de uma dimensão objetiva que amplia o seu conteúdo para englobar a proteção dos seres vivos não humanos. Esses aspectos serão aprofundados no próximo capítulo.

especificamente na área do direito, como único alvo de proteção por parte dos Estados.

De fato, a questão é demasiado complexa e parece refletir a dificuldade existente em definir o limiar de distinção entre o *vínculo* e o *limite*⁴⁵ que relaciona os dois elementos: natureza e ser humano. Entretanto, é justamente para o caráter complexo da relação, refletido no embate jurídico de proteção do meio ambiente e dos direitos subjetivos fundamentais, que se pretende direcionar a atenção neste momento. Ainda, conforme se abordará abaixo, as dificuldades para a tutela jurídica de ambos podem ser muito bem representadas pelo seguinte questionamento, proposto por Acsehrad: “[...] como conquistar legitimidade para as questões ambientais, quando, com frequência, a preocupação com o ambiente é apresentada como um obstáculo ao enfrentamento do desemprego e à superação da pobreza?” (2010a, pp.103-4).

Entretanto, não é pelo fato de essa tutela jurídica conjunta ser complexa que a dimensão social e a dimensão ambiental devam ser colocadas como opostas. Impõe-se trabalhar essas ideias em busca do que Ayala (2010, p. 235) chama de *um diálogo possível*:

O *possível* deixa, dessa forma, de ser *socialmente reproduzido* como expressão que identifica *condições de imobilismo* ou de *impotência* perante um *futuro ainda inacessível, desconhecido e incompreensível*, para assumir a qualidade de objetivo e *compromisso jurídico tendente à concretização*, tarefas que *dependem* da satisfação de *severos compromissos de solidariedade*.

Nesse sentido, compreende-se como necessária tal aproximação visto que, conforme Cavedon (2010), ela pode proporcionar uma perspectiva mais ampla e potencialmente completa a respeito dos conflitos existentes, na medida em que procura conjugar as dimensões social, política, econômica, cultural, dentre outras, à dimensão ambiental. Igualmente, nesse processo, torna-se possível ampliar a perspectiva a respeito de direitos subjetivos para incluir a proteção ao meio ambiente e possibilitar uma renovação de sua leitura, em consonância com a realidade atual em que a busca por soluções para o problema ambiental é tarefa inexorável. Também, segundo Cavedon (2010), a aproximação entre essas duas dimensões viabiliza a

⁴⁵ Essa concepção será desenvolvida ao fim deste capítulo.

consideração simultânea e com igual relevância dos problemas oriundos da sociedade da escassez junto à sociedade de risco, na medida em que aproxima o *social* do *ambiental*.

Essas considerações são reforçadas na medida em que a problemática apresentada, segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2010b, pp.11-15), converte-se em *estratégia para naturalizar* certo entendimento a respeito da questão ambiental e torná-lo senso comum predominante: a idéia de que todos são igualmente afetados pelos efeitos da crise ambiental, ou, em outras palavras, a compreensão de que o *risco ambiental é democrático*. Essa percepção é problemática visto que, semelhantemente às consequências relacionadas para a perspectiva antropocêntrica, ela viabiliza o isolamento da dimensão ambiental em relação às demais dimensões, excluindo do debate os cenários em que se produzem e nos quais são sentidos os problemas ambientais.

Além disso, segundo Acselrad (2010b), ao identificar a todos como igualmente afetados, também induz a compreensão de que todos se apresentam *homogeneamente* como *responsáveis* pela produção dessa realidade. Disso resulta que o problema assim apresentado direciona a solução nos exatos limites em que foi definido, de modo a excluir as demais dimensões, em especial a social. Tal limitação conduz, portanto, à elaboração de instrumentos e políticas públicas ambientais de amplitude reduzida.

Referida estratégia, cujo intuito é produzir um entendimento predominante, segundo Acselrad (2010a), está embasada em uma razão utilitária, que compreende o meio ambiente como recursos naturais a serem apropriados para a reprodução do sistema econômico – desprovido de elementos sociais e culturais múltiplos. Não questiona a finalidade existente na apropriação dos recursos naturais, mas somente os meios (mais eficazes e rentáveis) a partir dos quais isso é feito.

Igualmente, para essa concepção, o meio ambiente é visto de forma homogênea e, portanto, os efeitos deletérios causados em sua apropriação também o são, de modo que a poluição e o risco ambiental se apresentam como democráticos. Dessa perspectiva decorre, conforme Acselrad, Bezerra e Mello (2010b), uma atuação direcionada pela afirmação do mercado, pela crença sobre o progresso técnico⁴⁶ e por um

⁴⁶Essa concepção está bastante relacionada com a teoria sociológica da modernização ecológica. Essa teoria também não nega a modernidade como processo, pelo contrário, aponta a sua continuação mediante a substituição de tecnologias poluidoras por tecnologias limpas. Para saber mais: HANNIGAN, 2004, pp. 47 – 8.

falso consenso político. Quanto ao primeiro, impõe-se a regulação da escassez dos recursos naturais por meio da atribuição de preço (valoração monetária) a esses bens⁴⁷. No que se refere à segunda, significa que as soluções advindas da própria tecnologia, no tempo adequado, serão hábeis a resolver os problemas por ela gerados. A respeito do terceiro, implica a despolitização das lutas⁴⁸ decorrentes desse cenário, por meio de decisões *falsamente* negociadas, visando à estabilidade.

Nessa linha de argumentação, o mercado seria capaz de orientar os processos de apropriação dos recursos naturais a fim de, por meio da lógica da eficiência, impedir o desperdício – causa principal do problema ambiental segundo essa perspectiva. Como consequência, tem-se a desregulamentação desses processos, de modo que os direitos cedem aos interesses que circulam nas operações mercadológicas. É nesse ínterim que se conformam práticas desiguais de apropriação dos recursos naturais e de deposição de resíduos/exposição a riscos em espaços geográficos economicamente mais rentáveis – ou seja, que não sofrem os efeitos da especulação imobiliária.

Igualmente, por meio dessa perspectiva, fortalece-se a estratégia empresarial que se pode chamar de “chantagem locacional”, a qual, segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2010), estrutura-se por meio de pressões – seja para a manutenção do empreendimento onde está ou para sua implantação em certo município, região ou país – tendo em vista a liberação de cumprimento de normais sociais e ambientais, além de vantagens tributárias. Assim, o investimento instala-se junto “[...] às populações mais destituídas ou a governos com maiores índices de desemprego e ameaça de crise social [...]” (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2010), impondo-lhes uma falsa liberdade de escolha de se submeter a tais condições e riscos.

Nessa medida, tais investidores subvertem o ordenamento jurídico em seu favor e definem coercitivamente – sob o manto de um aparente consentimento – os limites de *aceitação de riscos*

⁴⁷ Esse entendimento está profundamente relacionado com a perspectiva de necessidade de privatização de todos os recursos naturais, tendo como base um mito fundador: “A tragédia dos comuns”. Escrita por Garrett Hardin, em 1968, trazia em sua essência a idéia de que os bens que são de todos são negligenciados; diferentemente, quando o bem é de somente um indivíduo, este se mostra mais prudente e cuidadoso. OST, 1995, pp. 149-150.

⁴⁸ Uma séria crítica a táticas de negociação direta, empregadas em casos concretos, como estratégia de desestruturação de conflitos sob a égide neoliberal, vide: ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2010, pp. 94 – 103.

socioambientais, o que implica, indiretamente, a exclusão da dimensão social e cultural de construção social do risco e de seus limites de tolerabilidade. Percebe-se, diante do explicitado, que esse conjunto de consequências decorrentes da predominância da perspectiva utilitária a respeito da questão ambiental promove processos de desigualdade ambiental.

Diante desse contexto, entende-se que o embate entre as dimensões social e ambiental deve ser pensado com base em diferentes fundamentos, aproximando-as com a finalidade de compreender os conflitos sob uma perspectiva mais ampla, não tendente a mascar desigualdades sociais e/ou ambientais e que recupera o papel do direito na regulação dos conflitos. Na busca por um planejamento e uma gestão realmente eficazes do risco ambiental, torna-se indispensável ampliar a conformação do problema – o que se pretende realizar por meio do novo conceito, teórico e prático, de *justiça ambiental*.

2.2.1.1 As lutas por justiça ambiental: a reaproximação (crítica) das dimensões social e ambiental

Os questionamentos a respeito da desigualdade ambiental configurada pelas formas monopolistas de apropriação de recursos naturais e pelas opções discriminatórias de alocação de dejetos e exposição a riscos iniciam-se com reivindicações realizadas por movimentos de base social que, nos Estados Unidos, passam a questionar a localização de indústrias químicas em regiões povoadas essencialmente por negros, conforme esclarece Bullard⁴⁹. Nota-se, portanto, que os componentes teóricos que serão apresentados são desenvolvidos tendo em vista a busca por respostas a uma demanda criada nas próprias bases da sociedade, por meio das lutas por direitos (humanos) civis da população afrodescendente norte-americana.

No Brasil, com a expansão do movimento e o desenvolvimento de explicações teóricas à própria realidade, identificou-se como causa original apta a explicar o processo de vulnerabilização⁵⁰ de certos

⁴⁹ Sobre essas reivindicações são realizados estudos empíricos a partir dos quais foi possível definir a predominância do fator raça como elemento de definição dos grupos alvo de medidas de imposição de alocação de resíduos tóxicos e seus riscos. Por essa razão, inicialmente, o movimento surgiu relacionado com a discriminação institucionalizada consistente no *racismo ambiental*. Para saber mais, vide: BULLARD, 2004, pp. 41 – 68.

⁵⁰ O processo de vulnerabilização deve ser entendido como o conjunto de condições intercorrentes que tornam certos grupos sociais (mais) suscetíveis de sofrer agravos

grupos – não obstante a existência de discriminação de raça, etnia e gênero – a desigualdade social. Dessa forma, segundo Acselrad, “as gigantescas injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam um conjunto de situações caracterizadas pela desigual distribuição de poder sobre a base material da vida social e do desenvolvimento” (ACSELRAD, HERCULANO, PAIVA, 2004, p. 10).

Esse processo de vulnerabilização de certos grupos sociais – com especificidades decorrentes de cada contexto – pode ser visualizado nos diversos conflitos socioambientais retratados no *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil* (FIOCRUZ, s.d), o qual busca identificar e qualificar os mesmos, atualizando as informações periodicamente. Dentre os mais de trezentos casos apresentados, pode-se referenciar o Projeto de mineração da Indústria Fosfateira Catarinense (IFC) em Anitápolis/SC, que visa extrair cerca de 540 mil toneladas/ano de Superfosfato Simples Granulado (SSP-G), voltado à monocultura de soja transgênica, destinado especialmente às multinacionais Bunge Fertilizantes S.A. e Yara Brasil Fertilizantes S.A. Para isso, seria realizado desmatamento de porção de mata atlântica e inundadas áreas para a construção de barragens de rejeitos.

A população atingida é constituída basicamente de agricultores familiares, moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais e 50 mil habitantes ao longo do Rio Braço do Norte, destacando-se que 80% da população do município vive da agricultura familiar e de subsistência, além da prática do turismo ambiental. Os possíveis danos decorrentes da implantação são doenças não transmissíveis ou crônicas, piora na qualidade de vida; desmatamento de porção de mata atlântica das encostas e topos dos morros para implementação do projeto, ampliando os riscos de enchentes, e ameaças graves de contaminação dos rios e do solo por se tratar de mineração com danos à saúde dos moradores da região. Trata-se de um projeto que pode prejudica grupos sociais mal informados e sem força política – totalmente ignorados no processo de tomada de decisão.

Especificando referidas desigualdades, conforme já foi ressaltado, é possível explicitá-las nos seguintes elementos: desigualdade no acesso aos recursos naturais e aos resultados da produção para a qual esses

ambientais. Essa noção visa aprimorar a noção de risco em seu elemento probabilístico, na medida em que contextualiza os sujeitos que sofrem ou não o agravo. Tal processo de vulnerabilização deve ser compreendido tendo o elemento *político-institucional* como enfoque. Sua solução deve ser direcionada pela iniciativa do Estado em propor e realizar políticas que visem à igual proteção aos riscos socioambientais, ACSELRAD, 2010b.

recursos são direcionados (consumo); desigualdade no sofrimento do ônus decorrente da produção dos bens de consumo e demais utilizações, e *desigualdade no acesso aos processos de tomada de decisão em que as desigualdades antes citadas são conformadas*.

Com o intuito de combater esses processos de vulnerabilização resultantes da concepção hegemônica a respeito da questão ambiental, buscou-se elaborar princípios e estratégias que possam ser contrapostos à razão utilitarista antes descrita. Tais elementos fundamentais visam auxiliar – tanto na teoria quanto na práxis – os movimentos sociais que possibilitaram a tematização dessa demanda na esfera pública, além de conferir destaque à problemática em âmbito acadêmico.

Primeiramente, frente à razão utilitarista, segundo Acselrad (2010b), apresentou-se a razão cultural para embasar a compreensão da questão ambiental. Desse modo, por meio da razão cultural, destacaram-se: questionamentos a respeito da finalidade com que os recursos naturais são apropriados, ou seja, para quê e para quem isso acontece; uma visão que identifica no meio ambiente, além de recursos naturais, elementos sociais e culturais, que geram diferentes formas de apropriação de seus elementos e distintas significações simbólicas.

Diante dos destaques apresentados pela razão cultural, foi possível avançar para o reconhecimento de que, no entendimento de Acselrad, “os riscos ambientais [...] são diferenciados e desigualmente distribuídos, dada a diferente capacidade de os grupos sociais escaparem aos efeitos das fontes de tais riscos” (2010b), em razão de seus diferentes contextos sociais e culturais. Instalam-se, diante dessa percepção, conflitos que mesclam demandas sociais e ambientais, fundadas em processos co-originários de desigualdade – o que reclama do direito a existência de instrumentos administrativos e judiciais aptos a trabalhar com a complexidade da realidade então descoberta.

Nessa medida, essa leitura, em contraposição às concepções mercadológicas a respeito da questão ambiental, possui o potencial de viabilizar um reencontro crítico entre as dimensões social e ambiental, ressaltando as sobreposições que decorrem da emergência da sociedade de risco em países como o Brasil, em que elementos da sociedade da escassez ainda são muito evidentes. O novo conceito, ainda em construção, de justiça ambiental, portanto, segundo Cavedon (2004), auxilia na “ecologização”⁵¹ dos direitos subjetivos fundamentais e na

⁵¹O termo é empregado no sentido que Canotilho o utiliza, ao tratar da ecologização do direito. CANOTILHO, 1995, pp. 69 – 79.

“humanização”⁵² do direito ambiental, estabelecendo uma ponte a fim de concretizar *um diálogo possível*.

Assim, por justiça ambiental⁵³ designa-se o conjunto de princípios e práticas que: assegure que nenhum grupo social suporte parcela desproporcional de consequências negativas, oriunda de qualquer esfera de decisão; assegure equitativo acesso aos recursos ambientais do país; assegure acesso à informação e à participação nos processos de tomada de decisão sobre uso de recursos ambientais e destinação de resíduos; favoreça a constituição de sujeitos coletivos de direitos e movimentos sociais que lutem pela consolidação das premissas anteriores⁵⁴.

Considerando essa conceituação bastante dinâmica e prática, são extraídos alguns princípios gerais que possibilitam a compreensão do conteúdo que compõe a idéia de justiça ambiental. Esses princípios são resultado da reflexão realizada por militantes de movimentos por justiça ambiental e acadêmicos que, ao identificarem elementos semelhantes em diferentes lutas específicas, elaboraram esses princípios a fim de impulsionar um questionamento mais amplo sobre essas realidades (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2010). São eles: 1. *Poluição tóxica para ninguém*; 2. *Por um outro (sic) modelo de desenvolvimento*; 3. *Por uma transição justa* e 4. *Por políticas ambientais democraticamente instituídas* (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2010, p.26-30).

Com o intuito de compreendê-los por meio de um raciocínio inter-relacionado, ressalta-se inicialmente que o movimento por justiça ambiental procura ir além da motivação individualista dos movimentos NIMBY⁵⁵ (não no meu quintal) a fim de combater essa problemática de modo mais amplo, evitando que a poluição tóxica seja transferida para nações ou regiões de população mais pobre. Frente a essa concepção, o

⁵²Expressão empregada por CAVEDON, 2004.

⁵³ Com o crescimento da dimensão das discussões a respeito da estruturação do movimento por justiça ambiental no Brasil, criou-se a Rede Brasileira de Justiça Ambiental no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania. Tal Colóquio foi realizado em Niterói, de 24 a 27 de setembro de 2001, e deu início às suas atividades por meio da publicação de um manifesto, que constituiu a Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental.

⁵⁴ REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental**, 2001. Disponível em: <http://www.justicaambiental.org.br/justicaambiental/pagina.php?id=229>. Acesso em: 10 fev 2011.

⁵⁵Sigla que, em inglês, significa “not in my backyard”. (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2010, p.26-30)

movimento passa a questionar o modelo de desenvolvimento existente, realizando reflexões a respeito das finalidades para as quais os recursos são utilizados e os produtos são produzidos.

Em seguida, tem-se que, ao propugnar por um novo modelo de produção e consumo, a noção de justiça ambiental busca resguardar que essa mudança de padrão produtivo se realize de maneira gradual e justa, a fim de garantir postos de emprego e não penalizar países que até o momento foram alvo de instalação de indústrias poluidoras. Por fim, para que esse processo se consolide da forma aqui apregoada, impõe-se que as decisões não sejam realizadas segundo as dinâmicas da maior eficiência econômica.

Diferentemente, defende-se que as decisões que compõem tais conflitos sejam alvo de políticas públicas suficientemente abertas à disputa de diferentes racionalidades, de modo a considerar o contexto social e cultural das populações envolvidas, em um verdadeiro processo de construção social do risco ambiental. Nesse sentido, “portanto, acredita-se que a injustiça ambiental cessará apenas com a contenção do livre-arbítrio dos agentes econômicos [...], ou seja, pelo exercício mesmo da política, nos marcos de uma democratização permanente” (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2010, p. 30), nos termos do que propõe Acselrad.

Nota-se, logo, que o potencial político que a sociedade de risco faz emergir com o debate a respeito das relações de definição existentes na identificação do que é risco ou não, adquire uma amplitude maior e mais complexa ao se reaproximar criticamente as dimensões social e ambiental por meio da noção de justiça ambiental. De fato, a tomada de decisão que envolve a gestão do risco ambiental se torna mais difícil de ser realizada, visto que as consequências ambientais não são mais consideradas como homogeneamente produzidas; ao contrário, faz-se necessária a consideração também dos diferentes grupos envolvidos, seus contextos sociais e culturais, para que os riscos sofridos sejam adequadamente dimensionados.

Assim, a referida “democratização permanente” se desenvolve na medida em que todos os grupos envolvidos são ouvidos e têm suas perspectivas consideradas no processo de tomada de decisão. Nessa medida, torna-se viabilizada a coexistência de uma pluralidade de conhecimentos distintos a comporem a compreensão do conflito em debate – na tentativa de apreender toda a sua complexidade. Sem dúvida, para isso, mostra-se indispensável a existência de mecanismos

administrativos e judiciais⁵⁶ cogentes que tenham como escopo promover a consideração de distintas visões para a tomada de decisão a ser realizada, proporcionando riqueza de informações para a ponderação (de direitos, não de meros interesses) exigida neste embate entre dimensão social e ambiental.

O caminho que essas reflexões permitem trilhar direciona o entendimento aqui esboçado no sentido de compreender como mais essencial, para a resolução do embate entre dimensão social e ambiental sob o ângulo da justiça ambiental, o princípio que ressalta a relevância da *elaboração e implementação de políticas públicas ambientais de maneira democrática*. Especialmente considerando o objetivo desta pesquisa, com destaque para a compreensão do processo de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, conferir certa primazia a esse princípio se mostra consequência lógica do raciocínio que se procura desenvolver: se todos os envolvidos (potencialmente afetados) em um conflito puderem participar do processo de formação do conhecimento que embasará a tomada de decisão, com maior possibilidade o acesso equitativo aos recursos naturais e a distribuição igualitária do ônus se concretizará.

Dessa forma, o embate entre as dimensões social e ambiental, compreendida por meio da perspectiva da justiça ambiental, ao exigir a sua operacionalização mediante *instrumentos jurídicos (administrativos ou judiciais) democráticos*, recupera a força normativa e social do direito quanto ao seu papel de regulador de conflitos e de instituidor da sociedade⁵⁷ – que aparece enfraquecido na perspectiva da razão utilitária. Ainda, considerando-se que a normatização exercida pelo direito deve ser resultado de um poder legislativo democraticamente escolhido e instituído – respeitando os limites existentes ao poder

⁵⁶ No que se refere a mecanismos judiciais, entende-se que a realização de audiências públicas e a atuação de *amicus curiae* em ações diretas de inconstitucionalidade frente ao Supremo Tribunal Federal possam ser compreendidos como mecanismos judiciais. Sobre esse tema, vide: SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Do funcionalismo processual da aurora das luzes às mudanças processuais estruturais e metodológicas do crepúsculo das luzes: a revolução paradigmática do sistema processual e procedimental de controle concentrado de constitucionalidade no STF. In: STRECK, 2009, pp. 113 – 133.

⁵⁷ O Direito possui o papel de *instituir* a sociedade, junto com a atuação do *tempo social*, na medida em que possibilita estabelecer o laço social que une um povo, costurando passado e futuro por meio da memória, do perdão, da promessa e do questionamento. Dessa forma, viabiliza a formação da identidade de um povo, da autonomia dos indivíduos, realiza a atualização da tradição e possibilita a formulação de compromissos para o devir histórico, efetivando a integração social. Nesse sentido: OST, 2005.

conformador que o constituinte originário lhe concedeu – a utilização dos referidos instrumentos jurídicos também reforça as próprias *bases democráticas do Estado de Direito*, em uma co-legitimação recíproca⁵⁸.

Nessa perspectiva, pode-se perceber também que a noção de justiça ambiental possibilita estabelecer novas conexões entre meio ambiente e democracia. No entendimento de Acsehrad, “[...] o enfrentamento da degradação do meio ambiente é o momento da obtenção de ganhos de democratização [...]. Isso porque há uma ligação lógica entre o exercício da democracia e a capacidade da sociedade se defender da injustiça ambiental” (ACSELRAD, 2012). Essa percepção está consubstanciada no entendimento de que democracia e direitos (subjetivos) fundamentais estão intimamente ligados e de que um não subsiste sem a presença do outro, conforme Bitencourt (2007, p. 383). Também nesse sentido, Bobbio afirma que

[...] sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente protegidos não existe democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que surgem entre os indivíduos, entre grupos e entre as grandes coletividades [...] (2004, p. 223).

No entanto, com a noção de justiça ambiental, é possível percorrer mais um trecho no caminho desse entendimento, já que democracia e direitos subjetivos fundamentais – além de se pressuporem mutuamente – exigem a consolidação de uma proteção ambiental igual, sem discriminação de classe, raça, etnia, gênero, ou qualquer outra característica de indivíduo ou coletividade. Em poucas palavras, a noção de justiça ambiental, no sentido propugnado pelo movimento que deu origem a essas formulações teóricas⁵⁹, coloca em destaque, para a existência da democracia e do respeito aos direitos fundamentais em sua dimensão subjetiva, a simultânea existência de *equidade ambiental*. Trata-se, enfim, no entendimento de Cavedon e Vieira (2007, s. p.), de “[...] distribuição equitativa de benefícios e custos ambientais, o igual acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios”.

⁵⁸ Aspectos relacionados com a legitimidade do Direito e a democracia serão trabalhados no segundo capítulo.

⁵⁹ Ressalta-se que o entendimento de justiça ambiental como equidade é o sentido atribuído especificamente pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (vide nota de rodapé seguinte). Ressalta-se que essa perspectiva não é a única, existindo concepções baseadas, principalmente, na idéia de *reconhecimento*. A respeito do conceito baseado no *reconhecimento*, vide: BAGGIO, 2008.

Entende-se equidade, aqui, no sentido de respeito ao princípio da igualdade (isonomia) resguardado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, caput. Certamente, isso não significa que todos devam ser tratados de maneira absolutamente igual, independentemente de sua condição⁶⁰. Em poucas palavras, implica que, segundo Santos, “[...] temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza” (2008, p. 316).

Em especial à questão ambiental, a partir de Acsehrad, Mello e Bezerra, é possível assim concluir em razão dos seguintes aspectos: a) pelo conjunto das explicações traçadas com base nos princípios definidos pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental; b) em razão da recorrente utilização da expressão *desigualdade ambiental* e, finalmente, c) pela proposição de instrumentos de *Avaliação de Equidade Ambiental* como mais aptos para retratarem situações de injustiça ambiental, em detrimento do Estudo de Impacto Ambiental (2010, p. 35).

Ao menos em caráter ilustrativo – visto que o tema não se erige em foco essencial ao trabalho – procura-se complementar as noções aqui desenvolvidas a respeito da ligação entre democracia, direitos fundamentais e justiça ambiental, por meio da proposta do *acesso à justiça ambiental*, de Cavedon e Vieira (2007). Trata-se de uma concepção formulada pela correlação entre a teoria do acesso à justiça, direito protegido constitucionalmente e a teoria da justiça ambiental, nos termos em que foi abordada aqui. A teoria do acesso à justiça adotada pelos autores se refere à concepção desenvolvida por Benjamin, que a entende como sinônimo de acesso ao poder. Segundo essa acepção, acesso à justiça

É acesso *ao Direito*, vale dizer, a uma ordem jurídica *justa* (= inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), *conhecida* (= social e individualmente reconhecida) e *implementável* (= efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso aos mecanismos alternativos (principalmente os

⁶⁰ O princípio da igualdade mantém-se incólume na medida em que fatores como sexo, raça, credo religioso, etnia, classe social, dentre outros (fator de *discrimen*), possuem correlação lógica com certa desigualdade realizada, caso a sua finalidade seja proteger algum valor ou direito previsto na Constituição, e desde que não seja procedida nenhuma interpretação normativa que desconfigure essa correlação. MELLO, 2010.

preventivos), estando os sujeitos titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los [...]: é nesta última acepção dilatada que *acesso à justiça* significa *acesso ao poder* (BENJAMIN, 1995, p. 74-5).

Conforme Cavedon e Vieira (2007), reconhecendo que o acesso à justiça em sua concepção ampliada vai além do simples acesso ao Poder Judiciário, tem-se que o mesmo apresenta íntima ligação com a democracia na medida em que pode possibilitar que as demandas de certos atores cheguem ao aparato jurídico-institucional, influenciando a tomada de decisão e democratizando as esferas decisórias. Nesse caminho, considerando o contexto em que os cidadãos alvo da injustiça ambiental se encontram, ressalta-se que justamente esses que possuem seus direitos ambientais mais preteridos, são também os que – em contexto de conflitos jurídico-ambientais – encontram as maiores barreiras de acesso à justiça.

Frente a essa realidade, Cavedon e Vieira entendem que a necessidade de assegurar o direito de acesso à justiça – considerado como acesso ao poder – deve ser entendida sob o prisma da justiça ambiental, na medida em que deve possibilitar o referido acesso aos espaços decisórios (institucionalizados), que se mostra ainda mais dificultoso. É nessa perspectiva que, no contexto de injustiça social, o acesso à justiça se mostra como acesso ao poder: porque “[...] preconiza o empoderamento das comunidades, pela possibilidade de participação direta e qualificada nos processos decisórios, o que pressupõe dispor do poder de influenciar na conformação da decisão pública ambiental” (CAVEDON & VIEIRA, 2007, s. p.).

Nesses termos, para os autores, a proposta do *acesso à justiça ambiental* – resultante da conexão entre o acesso à justiça e a justiça ambiental – mostra-se mais audaciosa e adequadamente estruturada para possibilitar o acesso ao poder em matéria ambiental. Em consequência de tal inserção dos conflitos na esfera jurídica sob a perspectiva da justiça ambiental, exigir-se-á, também, a existência de “[...] condições estruturais favoráveis ao exercício da cidadania ambiental” (CAVEDON & VIEIRA, 2007, s. p.)⁶¹, fortalecendo a interligação de elementos em prol da construção da democracia.

⁶¹ Na mesma obra, a autora define como conteúdo da cidadania ambiental o conhecimento dos direitos ambientais básicos e a possibilidade de exercê-los e defendê-los na esfera jurídico-institucional.

Finalmente, acima de tudo, a ideia de *acesso à justiça ambiental*, segundo Cavedon e Vieira (2007), implica uma tomada de decisão – após identificação e compreensão dos conhecimentos e demandas trazidas pelos cidadãos e/ou comunidades envolvidas – em conformidade com os princípios definidos pelo movimento de justiça ambiental. Impõe-se a realização de uma decisão judicial que, em consonância com as particularidades e possibilidades do caso concreto, promova uma (re) distribuição isonômica de custos, benefícios e poderes ambientais – colaborando para o cumprimento das normas ambientais e, portanto, para a própria proteção ambiental.

Diante do exposto, compreende-se que o risco ambiental não é democrático; ao contrário, ele reconhece as condições de contestabilidade que uns e outros grupos sociais possuem, instalando-se naqueles que se mostram desprovidos de condições materiais, informacionais e de poder para se posicionarem contrários ao ônus de uma atividade da qual, dificilmente, gozarão dos benefícios. Em razão disso, sob a perspectiva apresentada pela justiça ambiental, torna-se possível reaproximar a dimensão ambiental e social, de modo a conjugá-las como um único objetivo: proteção ambiental e justiça social somente podem existir plenamente caso sejam promovidas simultaneamente.

É neste exato sentido que se considera a justiça ambiental como um pré-requisito para a efetividade dos direitos das futuras gerações de vida, sejam seres humanos, sejam seres vivos não humanos. Enquanto alguns grupos, porque invisíveis, forem alvo do ônus ambiental, não haverá proteção ambiental completa.

Nessa medida, a fim de completar o entendimento aqui defendido em termos da reaproximação do social com o ambiental, de modo a melhor compreender as *relações de semelhança e diferença* entre os elementos ligados a essas dimensões – ser humano e natureza – acredita-se ser relevante ir às bases epistemológicas e éticas envolvidas. Abordando as relações entre seres humanos e natureza em suas profundidades, torna-se possível, inclusive, conceber a potencial oposição das dimensões social e ambiental como uma falácia, já que seus elementos são complementares, não excludentes.

Além disso, a partir de uma nova visão a respeito da relação ser humano e natureza, viabiliza-se a construção de uma noção de *responsabilidade* direcionada para as futuras gerações humanas e não humanas. Este argumento, de base ética, também servirá para nortear as

reflexões relacionadas com a proposição da atuação da população na proteção ambiental *como direito e como dever constitucional*.

2.2.2 O embate entre o social e o ambiental sob uma nova base ética: o meio, a responsabilidade solidária e a equidade intergeracional

Nesse momento, cabe ressaltar a necessária reformulação da visão antropocêntrica a respeito da relação entre ser humano-natureza⁶². A concepção desenvolvida por Ost (1995) está centrada na recuperação do abismo formado entre ser humano e natureza – pensamento e matéria – pelos filósofos e cientistas que fundaram o paradigma moderno, mas, simultaneamente, concentrado em considerar as diferenças existentes entre eles. Nesse caminho, inicialmente, ele recupera a formulação epistemológica do paradigma⁶³ moderno hegemônico, chamado de antropocêntrico⁶⁴ (que ele nomeia de natureza-objeto), indo ao fundo do pensamento dos filósofos e cientistas mais relevantes para esse contexto histórico e social, a fim de destacar os resultados desse paradigma no entendimento de superioridade do ser humano sobre a natureza.

Em seguida, refutando a possibilidade de sua permanência como paradigma para o futuro, apresenta uma segunda perspectiva paradigmática⁶⁵ a respeito desta relação (que ele nomeia de natureza-sujeito), a qual propõe o reencontro do homem com o sagrado, com a natureza, fundindo-se nela como um único todo indiferenciado. Trata-se

⁶² Dentre várias abordagens relacionadas com a visão antropocêntrica sobre a relação ser humano-natureza, opta-se por adotar a esculpida por Ost, por desenvolvê-la em estreita conexão com o direito. OST, 1995.

⁶³ Segundo Morin, o conhecimento é realizado através de operações que selecionam os fatos e informações mais relevantes ao sistema, organizando-os de acordo com a lógica vigente. Essa lógica é concebida segundo princípios “supralógicos” (que constituem o paradigma), os quais estão presentes na cultura e regem também as ações cotidianas de forma oculta, situando-se no nível da inconsciência. Assim, o paradigma pode ordenar que sejam realizadas operações como a de separação, união, hierarquização, centralização, complexificação, entre outras. MORIN, 2001.

⁶⁴ Simpliciter, pode-se dizer que possui como elementos essenciais: a visão cartesiana – que consiste, basicamente, no método analítico de dividir pensamentos, problemas e seres em suas partes mais elementares, a fim de compreender o seu funcionamento, o que implica fragmentação da realidade – e mecanicista de mundo – a qual, complementando a noção anterior, compreende os seres humanos e sociedades como máquinas cujo funcionamento é previsível e controlável. Por fim, no que se refere à relação entre ser humano e natureza, o entendimento cartesiano resultou na prevalência do ser humano sobre os demais seres vivos, entendidos como coisas a serem dominadas e utilizadas. CAPRA, 2006 p. 56.

⁶⁵ Para saber mais, vide: OST, 1995, pp. 169 – 222.

da ecologia profunda (Deep Ecology, em inglês), corrente filosófica que possui como obra de referência o livro *Sand Country Almanac*, de Aldo Leopold (1949) – propõe um retorno ao sagrado, para que o homem se reencontre com a natureza e reconheça-se como derivado dela.

Afastando também essa concepção, na medida em que ela se apresenta, igualmente, como um reducionismo da realidade, apresenta a sua proposta, epistemologicamente baseada na complexidade e na dialética. Sua proposta está ancorada em três componentes: *o meio*, elemento epistemológico baseado na idéia de complexidade que é orientada por uma filosofia dialética; *a responsabilidade*, o elemento ético; e *o patrimônio*, instituto jurídico para o *meio*.

Assim, apresentando as duas concepções opostas e igualmente reducionistas, Ost (1995) ressalta que a crise atual reflete um problema de estabelecimento de *vínculos e limites*: o homem está ligado à natureza, mas também possui especificidades inexoráveis que precisam ser reconhecidas. Diante disso, propõe o que chama de *natureza-projeto*, em que defende o estabelecimento de uma relação dialética entre os dois elementos da relação, que devem ser compreendidos como opostos que se complementam.

Dessa forma, *meio* é a tradução da relação dialética entre ser humano e natureza, sem absolutizações ou hierarquias, de modo que ambos sejam sujeito e objeto um do outro, cuja relação é concebida em termos de “projeto”, por meio de uma percepção interdisciplinar das manifestações de ambos. Nessa esteira, seguindo Ost, tem-se que:

[...] o ‘meio’ – fecunda ambigüidade – é, simultaneamente, o que fica entre as coisas e o que as engloba; pode ser construído e pensado, tanto a partir do homem como a partir dos ecossistemas. O ‘meio’ será, assim, o nosso híbrido [...]: quase objecto, terceiro estado, imbróglio de natureza-cultura que frustra a grande partilha que os modernos tinham julgado poder instaurar entre coisas em si, objectos do conhecimento e humanos entre si, sujeitos da acção (1995, p. 288-9).

Considerando essa conceituação, Ost esclarece que, entre tantas manifestações naturais, pode-se elencar a *paisagem* como uma das melhores ilustrações do que significa o *meio*, na medida em que nela se vislumbra a mistura entre elementos naturais e práticas sociais e culturais. Em constante modificação, denota, também, as trocas

estabelecidas entre sujeito e objeto, que já não se apresentam como tal, pois são simultaneamente objeto e sujeito.

Observa-se, portanto, que o *meio* se trata de uma noção muito rica a respeito dessa relação – ser humano e natureza como autônomos, mais ainda assim interdependentes e complementares. Nesse sentido, mostra-se como uma concepção bastante frutífera para o enfrentamento da problemática da gestão do risco ambiental no contexto de sociedades em que questões ligadas à injustiça social se somam à necessidade de proteção ambiental.

Ao invés de encobrir a co-existência conflituosa dessas duas realidades ou, simplesmente, apresentá-las como absolutamente incompatíveis, a noção de *meio* corresponde, em níveis mais profundos, ao entendimento desenvolvido pela idéia de justiça ambiental. Possibilita compreender melhor o fato de que seres humanos e natureza não são opostos, mas elementos simultaneamente diferentes e semelhantes, que se complementam e, portanto, dependem um do outro.

Dessa forma, problemas que envolvam esses dois elementos precisam implicar tentativas de solução que engendre a ambos, nos limites das possibilidades de cada um, certamente. Nesse sentido, passa-se a compreender o fundamento ético que deve conformar tais tentativas de solução dentro das respectivas limitações: a *responsabilidade solidária* (OST, 1995).

A base ética que se busca delinear nesse momento, representada pela expressão *responsabilidade solidária*, não se refere à noção civilista tradicional de uma obrigação surgida da prática de um ato ilícito, lícito, ou de natureza contratual, que gere um dano e o respectivo dever de indenizar – com iguais obrigações para diferentes agentes. Também não possui relação com a discussão a respeito da necessidade (ou não, conforme o caso) de identificação da existência de culpa na conduta do agente. Igualmente, não se apresenta atrelada à indispensabilidade de identificação do nexo causal que estabeleça ligação com o resultado.

A realidade que se mostra a todos, especialmente no que se refere ao meio ambiente, impõe a necessidade de uma tomada de consciência que permita ao ser humano perceber que, no momento em que o mesmo obteve poder de controle sobre a natureza, passou a assumir o dever de guarda sobre ela: “a relação inverteu-se, colocando-a agora em nosso poder e à nossa guarda”, nas palavras de Ost (1995, p. 305). Isso não importa, entretanto, uma posição de subordinação da

natureza em relação ao ser humano em termos jurídicos; ao contrário, exige a identificação, para a natureza, de uma “[...] posição de dignidade autônoma que oriente os deveres de prudência e de proteção imputados ao homem [...]” (LEITE & AYALA, 2004, p. 109)⁶⁶.

Ainda, é preciso ter em mente que – distintamente da responsabilidade em sua concepção tradicional, baseada em um vínculo individual, com um fato ocorrido no passado (imputabilidade) – agora se faz de grande valor pensar a responsabilidade como um vínculo com sujeitos indeterminados, com o *futuro*. Conclui-se, logo, que se trata de uma responsabilidade de prezar pela existência da vida.

Também, tal responsabilidade solidária se estabelece não somente com relação aos fatos previsíveis, mas também com respeito àqueles que sejam prováveis ou simplesmente possíveis, para os quais o uso do Princípio da Precaução⁶⁷ se apresenta como uma espada – indispensável ao uso do guardião do tesouro imensurável que é o meio ambiente. Nessa linha, deve-se considerar que a responsabilidade solidária deve ser compreendida “[...] como obrigações de prudência no sentido lato, apelando à idéia de limite, uma vez que é a ilimitação dos nossos comportamentos que gera a fragilidade” (OST, 1995, p.310) – e é a fragilidade que institui a responsabilidade solidária, obrigando os seres humanos a assumirem-se como cuidadores das gerações futuras humanas e não humanas.

Em relação à questão sobre *a quem ou a quê* se dirige esse dever de cuidado, na concepção dialética desenvolvida por Ost (1995), não caberia separar a proteção da natureza daquela dirigida às futuras gerações humanas, como se fossem excludentes: trata-se, propriamente, de uma *solidariedade de destino*, ou seja, uma proteção que vise simultaneamente às futuras gerações de seres humanos e à natureza em si mesma. No entanto, isso não implica que tal relação de responsabilidade seja igual nos dois casos. O âmbito da matéria, a esfera do biológico e o campo humano constituem, cada um deles, *comunidades específicas* – o que significa intensidades distintas na responsabilidade em consideração.

⁶⁶Esclarece-se que esse entendimento refuta a identificação da natureza como *sujeito de direito*, cuja base ética seria outra (Deep Ecology). Refere-se ao tratamento da mesma como um bem autônomo (não simplesmente um objeto de direito) que necessita de proteção daqueles que lhe podem conferir isso: os seres humanos. Nota-se, portanto, a adoção de uma perspectiva antropocêntrica alargada em termos jurídicos. LEITE, 2007, p. 130 – 204.

⁶⁷O tema será melhor trabalhado no último capítulo da dissertação. Para saber mais sobre seus critérios de aplicação, vide: ARAGÃO, 2008, pp. 9 – 57.

É, portanto, exatamente na diferença referida que se assenta a noção de responsabilidade aqui explicitada. Conforme Ost, entre homens, que têm a capacidade de engendrar sentidos, é possível falar em direitos – e, por conseqüência, em *obrigações recíprocas* – é através desse mecanismo que o direito se estabelece. Diferentemente, no que se refere à comunidade biológica e à matéria orgânica, sobre os quais o ser humano tem o poder de influenciar, não cabe falar em direitos (daqueles que não podem assumir obrigações), mas em deveres deste: uma *responsabilidade assimétrica*, portanto. Nesse sentido, Benjamin (2007, p. 111) explica que “muitas vezes, a condição humana leva à auto-imposição de responsabilidades de cunho não contratualista (= sem reciprocidade), inclusive em favor da natureza”.

Completando sua concepção, Ost irá descrever seu modelo de responsabilidade: a noção de *patrimônio comum* como estatuto jurídico para o *meio*. No entanto, mais uma vez, não se trata da noção mais difundida atualmente, aquela que considera o patrimônio simplesmente como um conjunto de bens com valor pecuniário. É um conceito complexo de patrimônio que interessa ao projeto defendido: “dominar um patrimônio, neste contexto, não se reduz a usufruir de um haver [...]; funções sociais, políticas e religiosas estão, com efeito, associadas a este domínio, que recai, desde logo também, sobre os valores simbólicos” (OST, 1995, p.358).

Destaca-se, primeiramente, o seu caráter transtemporal, perene, pois tem a capacidade de viver o passado, atravessar o presente e transmitir a herança humana ao futuro. É, portanto, esse caráter que leva o homem a pensar nas gerações futuras, visto que ele é apenas mais um ser nesse processo histórico. Justamente por ser eivado de complexidade, é capaz de carregar diversos valores, tanto pecuniários quanto simbólicos – ou seja, comporta aspectos patrimoniais e extrapatrimoniais.

Ainda, segundo Ost, há um aspecto muitíssimo importante: o patrimônio traz consigo direitos e deveres, interesses e encargos: precisa ser gerido e protegido, resulta em potencialidades e responsabilidades. É, por esse motivo, um modelo bastante adequado para se pensar eticamente o dever de proteção ambiental erigido como missão constitucional.

Em sentido semelhante e complementar, têm-se os pressupostos éticos para a responsabilidade ambiental traçados por Garcia (2009). A autora ressalta a condição de que “ninguém é verdadeiramente

proprietário da Terra. Limita-se a conservá-la para a geração seguinte” (GARCIA, 2009, p.8), traduzindo em palavras simples a sua compreensão sobre a relação do ser humano para com a natureza. Isso implica igualmente o exercício de poderes e o cumprimento de deveres de todos perante *os outros e a Terra, no presente e no futuro* – cujas dificuldades são grandes e precisam ser refletidas no contexto das mediações culturais.

Nesse processo, dentre outras questões, Garcia salienta a importância conferida pelo reconhecimento da *ignorância/incerteza*, ou seja, considerando que as coisas estão/são interligadas, nem sempre podem ser previstas as decorrências das ações humanas – que precisaram de um processo de decisão para serem empreendidas. Como consequência, faz-se imprescindível perceber que nenhuma ação pode ser tida como meramente de interesse e/ou efeito individual: suas decorrências são, irremediavelmente, coletivas, fato que conduz a mudanças nas configurações políticas, conforme destacado anteriormente. É neste sentido que Morin (2001) ressalta a necessidade de ensinar a “enfrentar as incertezas”, como um dos sete saberes para a educação do futuro.

Especialmente no que se refere ao exercício de poderes e cumprimento de deveres, dentre outras transformações, é interessante ressaltar o destaque conferido pela autora ao papel dos cidadãos⁶⁸, no contexto de um Estado que deve possibilitar, fomentar e direcionar decisões orientadas para a proteção das futuras gerações (de vida):

Trata-se de um poder assente na liberdade dos cidadãos, na sua capacidade de inovar, e traduz a capacidade de estimular ou incentivar os cidadãos a agir (Estado Incentivador), de orientar as suas múltiplas acções, introduzindo nelas coerência (Estado Orientador) ou mesmo, de as promover (Estado Activo ou Estado Propulsor), exercendo uma acção de pilotagem em razão dos standards ou indicadores que a comunidade (ou as comunidades, científicas e políticas, a nível global, agindo em rede) lhe vão, em cada momento, transmitindo⁶⁹.

⁶⁸ A autora aborda a temática da soberania nacional, a respeito da qual a realidade retratada impõe grandes modificações em direção a uma postura menos repressiva e impositiva do Estado – o que chama de poder de governança.

⁶⁹ GARCIA, 2009, p.15.

Finalmente, para completar o entendimento aqui defendido sobre a relação do ser humano com a natureza, impõe-se fazer breve referência – tendo em vista a complexidade do tema – ao princípio da equidade intergeracional. No Brasil, a proteção jurídica das futuras gerações (comunidade de destino, no entendimento aqui definido) é entendida como um *princípio* inserto no artigo 225, caput, parte final, da Constituição Federal de 1988⁷⁰. Ao considerar essa hipótese, tal interpretação da Constituição, já bastante difundida, problematiza um aspecto bastante interessante: a relação do ser humano com o tempo, a relação do Direito (deveres e direitos) com o tempo⁷¹, especialmente o tempo futuro, já que impõe a necessidade de buscar novas formas de proteção para sujeitos (e bem autônomo, no caso da natureza) que ainda não existem.

Nessa linha, observa-se que a emergência da sociedade de risco intensifica as dificuldades no tratamento com o futuro ao solapar a crença no progresso e desnudar a realidade de incerteza – científica, social, política, dentre outros elementos. Em razão disso, conforme já referido, a tomada de decisão – e, aqui, especialmente, a gestão do risco ambiental – precisa ser realizada a partir de novos parâmetros, nos quais passam a estar incluídos os *direitos das futuras gerações*. Por esse motivo, o tempo-futuro não pode ser visto como certo e controlável, mas também não deve ser compreendido como um fator inexorável. Deve-se adotar para com ele uma postura de *compromisso*, “[...] vínculo que possuímos *entre gerações*, e exercitado através da atribuição de *responsabilidades, deveres e obrigações* [...]”⁷², no entendimento de Ayala (2010, p. 337). Em outras palavras, o tempo-futuro deve ser tratado como uma promessa que compromete a todos, que precisam transmitir o *patrimônio comum* às futuras gerações.

⁷⁰ Nesse sentido, LEITE & AYALA, 2004.

⁷¹ A respeito da relação do direito com o tempo, acompanha-se a obra, já citada, OST, 2005. Resumidamente, destaca-se que a obra organiza o tempo em quatro passos: do lado do passado, a memória e o perdão; do lado do futuro, a promessa e o questionamento. “A memória que liga o passado, garantindo-lhe um registro, uma fundação e uma transmissão. O perdão, que desliga o passado, imprimindo-lhe um sentido novo, portador de futuro, como quando ao término de uma reviravolta de jurisprudência o juiz se libera de uma linhagem de precedentes tornados ultrapassados. A promessa, que liga o futuro através dos comprometimentos normativos, desde a convenção individual até a Constituição, que é promessa que a nação fez a si própria. O questionamento, que em tempo útil desliga o futuro, visando operar as revisões que se impõem, para que sobrevivam as promessas na hora da mudança”. OST, 2005, p. 17.

⁷² Para aprofundar a compreensão sobre o tema: AYALA, 2002.

Ainda, a temática da equidade intergeracional – ou solidariedade intergeracional – é também formulada sob a forma de uma teoria da equidade intergeracional por Weiss (1992, p. 11), que a amplia para nível internacional, especialmente no contexto das mudanças climáticas, fornecendo elementos e princípios para sua compreensão e aplicação. Para isso, a teoria “[...] amplia a preocupação básica que nós já temos com problemas intertemporais a um horizonte temporal mais distante”⁷³, indo além da abordagem presente-passado, que tradicionalmente norteia o Direito.

Para essa abordagem, entretanto, segundo Weiss, não são adequadas nem a perspectiva preservacionista, nem a perspectiva tecnológica. A primeira pode se mostrar paralisante para a criação de tecnologia limpa; a segunda, por sua vez, com sua (restante) fé cega no progresso, possibilita um *laissez-faire* cujas conseqüências podem ser catastróficas.

A perspectiva adequada para orientar a ponderação de direitos entre gerações presentes e futuras é a da sustentabilidade, que pode existir por meio de uma compreensão que identifique a Terra como um encargo a ser passado às futuras gerações. Dessa forma, em sentido aproximado ao apresentado pelo termo *patrimônio comum*, segundo Weiss, tem-se que “cada geração é, portanto, tanto uma fiduciária com obrigações de cuidado para com o planeta, como uma beneficiária com direitos de uso em relação a ele”⁷⁴.

Por fim, Weiss estrutura a teoria a partir da conformação de três princípios: conservação das opções; conservação da qualidade e conservação do acesso. O primeiro relaciona-se com a obrigação de conservar a diversidade biológica e social hoje existente; o segundo princípio determina a obrigatoriedade de manter a qualidade dos ambientes (e também do clima, portanto), de modo que eles não estejam piores para as futuras gerações. O terceiro, por sua vez, especifica a obrigação de cada geração promover o amplo acesso dos indivíduos aos bens naturais e conhecimentos importantes, conservando-os para as próximas gerações.

Diante do exposto, após esboçar-se uma compreensão sobre o meio, a responsabilidade solidária, a identificação do patrimônio comum

⁷³ Tradução livre da autora. Texto original: “[...] extends the basic concern we already have with intertemporal problems to a longer time horizon”. WEISS, 1995, p. 5.

⁷⁴ Tradução livre da autora. Texto original: “Each generation is thus both a trustee for the planet with obligations to care for it and a beneficiary with rights to use it”. WEISS, 1995, p. 11.

como estatuto jurídico e a complementação desses institutos pelo princípio/teoria da equidade intergeracional, tornou-se possível vislumbrar a conformação de *fundamentos* adequados para refletir a respeito da gestão do risco ambiental. Esclareceu-se, também, a indispensabilidade de considerar, no processo de definição dos riscos, a perspectiva das comunidades e cidadãos, frente ao fim do monopólio da ciência sobre a verdade no contexto da sociedade de risco.

Igualmente, em busca de uma compreensão da teoria da sociedade de risco que se apresente contextualizada à realidade brasileira, ressaltou-se que o risco ambiental não se mostra democrático em sua incidência e severidade. Mediante a explicação dos elementos conformadores da concepção dominante a respeito da questão ambiental, destacou-se a necessidade de compreender o embate existente entre as dimensões social e ambiental sob um novo prisma. Diante disso, explicitou-se a concepção que deve embasar essa nova perspectiva, representada pelo conceito teórico e prático de justiça ambiental. Tais demandas implicam a indispensabilidade de coordenar os mecanismos jurídicos – seja em esfera judicial, seja em esfera administrativa – tendo em consideração esse cenário.

Ponderando a premência de conformar mecanismos jurídicos adequados ao tratamento dessa realidade complexa, impõe-se buscar, na Constituição da República Federativa do Brasil, as configurações principiológicas que embasem a responsabilidade solidária definida em termos éticos. Nesse sentido, as reflexões se encaminham para *delinear o quadro constitucional e as premissas democráticas* em que a gestão do risco ambiental – sob a perspectiva da justiça ambiental e tendo como referência a noção de *meio*, com o escopo de proteger os direitos das futuras gerações humanas e não humanas – deve ser realizada: tanto pelo Estado, quanto pela sociedade.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

A sociedade de risco, que paulatinamente e de maneira heterogênea se desenvolve no mundo e no Brasil, promove a formação de demandas sociais, políticas, jurídicas e científicas em busca de uma mais efetiva e eficaz administração dos riscos. Em especial, observa-se que os riscos ambientais gerados pela aplicação da ciência na indústria não gera efeitos perniciosos a todos, igualmente; alguns grupos sofrem mais gravemente com a concretização dos riscos ambientais em danos e/ou não possuem boas condições de buscarem as adaptações e alternativas necessárias para minimizar os danos sofridos.

Nesse sentido, como principal alvo das demandas surgidas dessa realidade, aparece, ainda com grande ênfase – muito embora as transformações geradas pela expansão da globalização – o Estado contemporâneo, que deve por meio das mais diversas ferramentas, garantir a segurança, a saúde e a qualidade de vida de seres vivos, humanos e não humanos. Por esse motivo, impõe-se considerá-lo como elemento indispensável na análise que se desenvolve, na medida em que ele deverá, por meio de seu aparato jurídico, administrativo e político – com destaque para a Constituição que o institui – atuar para assegurar o direito ao meio ambiente a todos, sem distinções.

Certamente, o Estado é um tema recorrente no que se refere a direitos fundamentais – seja na análise do processo histórico de conquista de direitos e a relação com as suas transformações, seja de forma prospectiva, a traçar o Estado que se acredita necessário para assegurar as mais diversas garantias. Nesse sentido, a análise aqui realizada sobre esse grande ator do processo de administração dos riscos ambientais pauta-se pelos elementos que estão presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – não se tratando de uma elaboração absolutamente teórica e ideal – tendo em vista que esse trabalho se utiliza de um estudo de caso verídico, que precisa estar escudado pelo direito positivo. Destaca-se, de qualquer modo, a consolidação da missão constitucional de garantir a proteção do meio

ambiente para todos – elemento que pode conferir ao Estado um novo matiz constitucional: um Estado Constitucional Ecológico⁷⁵.

Nesse sentido, inicialmente serão delimitados e qualificados os princípios estruturantes do Estado democrático de direito brasileiro – *paradigma central* para a análise a ser realizada. Nessa esteira, em termos teóricos, buscar-se-á abordar elementos que configurem a existência de um princípio de proteção ambiental a compor o Estado brasileiro e, portanto, consolidem a missão constitucional já referida – momento em que, de modo *ilustrativo*, confere-se nova designação ao mesmo. A seguir, focar-se-á nos principais caracteres da constitucionalização da proteção ao meio ambiente para, ao final, aprofundar-se o entendimento a respeito do sistema de responsabilidades compartilhadas estabelecido para a proteção ambiental.

Em um segundo momento, considerando os elementos definidos pelo sistema de responsabilidades compartilhadas, especialmente pelo dever de proteção ambiental imposto aos cidadãos, impõe-se refletir sobre as bases teóricas democráticas em que esse sistema pode se consolidar. Assim, direciona-se a análise para a definição de um modelo analítico que viabilize a participação da população na gestão do risco ambiental, estabelecendo claramente o seu papel no processo democrático.

Nesse intento, inicialmente, abordar-se-á brevemente a democracia liberal-pluralista para, então, explicar os motivos que impedem a sua adoção como modelo para a gestão compartilhada. Nesse caminho, opta-se pela democracia deliberativa, tendo em vista a abertura que apresenta para o desempenho do relevante papel do discurso na integração social, especialmente considerando a atuação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

Realiza-se, então, uma apresentação dos elementos mais relevantes de tal modelo, nos termos em que é apresentado por autores destacados na temática em questão, de modo a possibilitar uma compreensão analítica das suas premissas e caracteres essenciais. Dessa maneira, ao final, ter-se-á o conhecimento de todos os elementos teóricos a orientar a interpretação e compreensão do caso concreto objeto de estudo.

⁷⁵ O fato de não ser possível verificar a concretização de todos os mandamentos constitucionais relacionados com tal missão não pode ser razão para ignorar o reconhecimento da existência de referido dever estatal.

3.1 O ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988: A MISSÃO CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, após o Preâmbulo, aborda, especialmente no artigo 1º, os princípios fundamentais que devem orientar o Estado e o povo brasileiro na busca de seus objetivos. Constituída como federação, é composta pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Orienta-se pelos princípios fundamentais da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e defende o pluralismo político.

Ressalta-se que a Constituição institui um Estado que se autodenomina como democrático de direito, consagrando princípios político-constitucionais – que continuam a ser explicitados ao longo dos artigos 2º, 3º e 4º da carta – os quais refletem deliberações específicas que constituem, segundo Miranda (2009, p. 298-9), o “[...] tronco da ordem jurídica estatal, todo ele envolvido e penetrado pelos valores jurídicos fundamentais dominantes na comunidade [...]”. Nesse sentido, Silva (2009, p. 96) afirma que “[...] a Constituição está fundando um novo tipo de Estado, e, para que não se atenha a isso apenas em sentido formal, indicam-se-lhe objetivos concretos, embora de sentido teleológico, que mais valem por explicitar conteúdos [...]”, apontando caminhos, instrumentos e métodos a serem utilizados para o cumprimento de suas metas.

Referidos objetivos, também compreendidos no conteúdo essencial do Estado brasileiro, estão definidos no artigo 3º, os quais se relacionam com a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, em direção ao desenvolvimento nacional, pela erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, e pela promoção do bem comum, condenando qualquer tipo de preconceito ou discriminação. Assim como os princípios, também os objetivos fundamentais possuem “[...] uma função prospectiva, dinamizada e transformadora, em virtude de sua maior generalidade ou relativa indeterminação [...]” (MIRANDA, 2009, p. 302), guiando os governantes em suas tomadas de decisão.

Nota-se, portanto, que o Estado brasileiro definido pela Constituição vai além do Estado de Direito formal, de base liberal clássica, em que o objetivo é basicamente obter a “domesticação do

poder político” por meio da sua submissão ao império da lei, da divisão dos poderes e da enumeração de direitos individuais (políticos e civis) (SILVA, 2009, p. 96). O Estado Constitucional demanda – além da limitação do exercício do poder por meio do direito – também legitimidade. Assim, Canotilho (1997, p. 92) afirma que “a articulação do ‘direito’ e do ‘poder’ no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos”, cuja base é a *soberania popular*, princípio expresso no parágrafo único do artigo 1º da Constituição.

Ainda, considerando a referência reincidente, de forma direta ou indireta, à melhora das condições sociais de vida, em especial pelo objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, agrega-se a significativa preocupação com a *justiça social* – objetivo bastante proeminente para o Estado de bem estar social – que também se institui como um pilar relevante na configuração do Estado brasileiro. Sem dúvida, no entendimento de Silva (2009, p. 120), a Constituição “[...] abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social [...]”.

Nessa esteira, é possível observar que o Estado brasileiro está desenhado em um cenário constitucional específico, direcionado para o cumprimento do desenvolvimento nacional, tendo como princípios a justiça social e a defesa do meio ambiente (artigo 170, *caput* e inciso VI, CF/88) e estabelecendo a preservação e a defesa do meio ambiente como *dever de todos* (artigo 225, *caput*, CF/88). Nota-se, nesse sentido, que a Constituição Federal de 1988 apresenta-se como uma constituição programático-estatal⁷⁶, na medida em que define ao Estado as tarefas constitucionais que ele deve assumir e cumprir e, em razão disso, representa, também, o núcleo simbólico da identidade nacional, consubstanciado em princípios e valores específicos.

Ressalta-se, todavia, conforme Canotilho (1996, p. 12), que pelo fato da Constituição estabelecer as tarefas do Estado e os valores e princípios que conferem coesão social, não significa que “[...] o desempenho de tarefas públicas implique uma monopolização estatal dessas mesmas tarefas” e que tal núcleo simbólico constitui uma pedra

⁷⁶ Canotilho também atribui a tal espécie de desenho constitucional o nome “constituição dirigente”, que pode ser simplificada como aquela que, por meio de certos tipos de normas constitucionais (normas-tarefa), define a obrigação de tarefas ao Estado.

imutável. Pelo contrário, o núcleo da Constituição apresenta-se aberto ao desenvolvimento constitucional (CANOTILHO, 1996, p. 14), de modo que se “[...] reconhece a Constituição aberta como Constituição incompleta e imperfeita, que, assim, somente pode ser concretizada e efetivamente levada a sério se for considerada um sistema jurídico aberto, de regras e princípios” (AYALA, 2009, p. 180), em conformidade com atualizações interpretativas ou legislativas resultantes de demandas sociais e políticas.

Isso significa que, para além das críticas feitas à teoria da Constituição dirigente⁷⁷, a Constituição Federal Brasileira precisa ser interpretada e aplicada por meio de uma perspectiva crítica que a mantenha aberta ao diálogo com as necessidades sociais e ciente das limitações que a soberania nacional apresenta atualmente – tanto em termos jurídicos, frente a outras esferas normativas, quanto em termos culturais, diante da diversidade cultural que apresenta o país. Igualmente, mais que um plano ou programa estático, a Constituição deve ser estudada e referenciada como uma definição dinâmica de objetivos, mais próxima de uma estratégia⁷⁸, para se mostrar apta a lidar com as rápidas transformações científicas e tecnológicas e seus respectivos riscos incertos.

Por fim, no lugar da “[...] inserção de fórmulas de narratividade emancipatória que condensam [...] uma filosofia da história unidimensional [...]” (CANOTILHO, 1996, p. 15), a Constituição deve traçar um mínimo de exigências essenciais que se constituam como obrigações concretas do Estado, tendo em vista alcançar o máximo de normatividade possível e, assim, uma maior efetividade de suas disposições constitucionais nucleares. Enfim, deve ser concebida, nos termos dessas colocações, como um espaço crítico para um desenvolvimento constitucional que se mostre *moralmente reflexivo*⁷⁹.

É, portanto, nesses termos que devem ser compreendidos os princípios estruturantes a seguir explicitados. Semelhantemente,

⁷⁷ Na obra supracitada o autor apresenta críticas feitas à sua teoria, nos termos em que foi elaborada em início de 1980 e, frente a elas, realiza revisões e atualizações. São tais mudanças que são apresentadas aqui como necessárias para a compreensão da Constituição na atualidade (CANOTILHO, 1996).

⁷⁸ Um dos saberes necessários para a educação direcionada ao futuro se relaciona com saber lidar com a incerteza e, nesse sentido, operar sob a base de *estratégia* – ao invés de programa – na medida em que ela é dinâmica e está mais aberta a exercer autocrítica a respeito dos objetivos traçados e, se necessário, redirecioná-los. (MORIN, 2001).

⁷⁹ Termo de CANOTILHO (1996, p. 16).

somente a partir desse entendimento se faz possível identificar, na Constituição brasileira, a existência de um princípio de proteção ambiental e de um sistema de responsabilidades compartilhadas.

3.1.1 Princípios Estruturantes do Estado Democrático de Direito brasileiro⁸⁰: o Princípio do Estado de Direito, o Princípio da Democracia Econômica, Social e Cultural e o Princípio Democrático

Segundo Canotilho (1995, p.345), os princípios estruturantes são aqueles que revelam o núcleo essencial de determinada Constituição, conferindo-lhe a identidade que o poder soberano (soberania popular) pretende e informando todo o ordenamento jurídico com os subprincípios que deles emanam. Portanto, tais princípios são estabelecidos em consequência de circunstâncias históricas e culturais de um povo, não possuindo a pretensão de serem universais, não obstante possam ser considerados como parâmetros para verificar a legitimidade de uma ordem constitucional (CANOTILHO, 1995).

Nessa perspectiva, Miranda (2007, p. 172) chama de constituição material esse conjunto de princípios fundamentais, que ele relaciona, essencialmente, com questões como a forma de Estado, a forma de governo, o sistema de governo e a forma institucional, na medida em que conferem substância e identidade à constituição. Em outras palavras, “[...] a Constituição material vem a ser aquilo que permanece enquanto mudam os preceitos ou as regras através de sucessivas revisões [...]” (MIRANDA, 2007, p. 174), visto que se constitui em núcleo essencial que traduz um sentido particular a respeito da relação entre a comunidade e o poder.

Ainda, estabelecidos na Constituição, encontram-se em relação de complementaridade e mútua imbricação em razão da identidade e coesão que devem conferir à ordem constitucional; concomitantemente a isso, cada um deles possui autonomia de sentido – motivo pelo qual é possível nomeá-los e separá-los por razões didáticas. Por fim, resta esclarecer que o foco de abordagem estará nos elementos que cada um desses princípios contribui para a formulação do Estado brasileiro – não sendo objeto de análise aprofundamentos sobre as fases históricas do Estado e as críticas relacionadas com cada uma delas.

⁸⁰O tema será desenvolvido tendo como referência a obra de Canotilho (1995, pp.340-500).

Inicialmente, tem-se o princípio do estado de direito, o qual fundamenta a origem do Estado Moderno⁸¹, ou seja, é aquele que submete o rei à lei, limitando o seu poder antes absoluto, e funda o Constitucionalismo – já que as limitações básicas passam a constar em uma carta de direitos. Igualmente, no contexto histórico em que surgiu, impulsionado pela burguesia ascendente, o então emergente estado possuía funções bastante restritas. Segundo Canotilho (1995, p. 357), sua intenção principal era proteger o cidadão (burguês) de atos abusivos, de modo que suas tarefas estavam limitadas à garantia da liberdade e propriedade, além de alguns direitos políticos, com destaque para a lei.

As bases principiológicas que o Estado brasileiro herda e conserva se referem a seus *pressupostos materiais e subprincípios concretizadores*⁸² – bastante relevantes para a garantia da liberdade, da propriedade e dos direitos fundamentais de primeira dimensão. Conforme Canotilho (1995, p. 357), eles se organizam de modo a estabelecerem duas idéias ordenadoras: a subjetiva, relacionada com a positivação dos direitos fundamentais; e a objetiva, interligada com a organização do exercício do poder no estado de direito.

Dessa forma, a partir de Canotilho (1995, p. 356), o primeiro dos pressupostos materiais constituintes do princípio do estado de direito é nomeado como *juridicidade*. Esse pressuposto implica reconhecer ao direito o papel de delimitar o *conteúdo* da atuação do Estado, assim como sua forma de proceder (caráter procedimental), entendendo o direito como “[...] um *meio de ordenação* racional e vinculativa de uma comunidade organizada [...]” (CANOTILHO, 1995, p. 358). Estabelece, portanto, uma ligação com a justiça, na medida em que há um conteúdo, um valor, que o define, a ser obtido e respeitado pela segurança que o procedimento – também definido por lei – proporciona (base para o princípio da segurança jurídica).

O segundo pressuposto material é a *constitucionalidade*, que significa atribuir à Constituição o status de base fundamental da ordem jurídica estatal, com as consequências disso decorrentes (CANOTILHO, 1995). Nesse sentido, segundo Benjamin (2007, p. 67), tem-se como benefícios a vinculação do poder executivo às suas determinações, de

⁸¹ Recordar-se que o processo de formação do Estado Moderno refere-se à modernização simples e se dá em um contexto social e político bastante específico, já brevemente abordado em tópicos anteriores.

⁸² Como subprincípios, o autor cita o princípio da legalidade da administração, segurança jurídica e proteção da confiança dos cidadãos, princípio da proibição do excesso e princípio da proteção jurídica e das garantias processuais. (CANOTILHO, 1995, p.374).

modo que ele não pode desviar de seus objetivos e princípios fundamentais; a limitação do poder de conformação do legislador infraconstitucional e do poder revisional, na medida em que há temas que não podem ser alvo de modificação, em razão de se constituírem como núcleo axiológico; a imposição ao Poder Judiciário de um dever de zelar pela força normativa da Constituição, protegendo-a contra leis inconstitucionais, dentre outros.

O terceiro pressuposto material se refere à existência de um *sistema de direitos fundamentais*, aspecto essencial à configuração do Estado de Direito – ainda que originalmente estivesse restrito aos direitos civis e políticos. No que se refere às suas bases, o sistema de direitos fundamentais da Constituição brasileira está assentado na *dignidade da pessoa humana*, conforme se observa da sua enumeração como fundamento do Estado brasileiro (artigo 1º, III, CF/88). Isso significa que o ser humano é o objetivo principal e único sujeito desse sistema de direitos fundamentais.

Considerando que o núcleo conformador do sistema de direitos fundamentais é a dignidade da pessoa humana, restaria a missão hercúlea de conceituá-la em termos teóricos e gerais. Entende-se, entretanto, que a tentativa de definir o conteúdo da dignidade da pessoa humana é uma missão destinada ao fracasso, tendo em vista, especialmente, sua característica mutável – ao menos, até hoje observável pela adesão de novas dimensões de direitos fundamentais.

Assim, observa-se que, provavelmente⁸³, em decorrência do caráter reflexivo da modernidade, o ser humano continuará em um processo de reivindicação por novas esferas de proteção. Nesse sentido, nos termos do que Canotilho (1995) chama de integração pragmática, pode-se afirmar que, atualmente, a dignidade da pessoa humana está refletida nos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados – constantes ou não⁸⁴ dos capítulos especialmente a eles dedicados.

⁸³ *Provavelmente* porque se pretende evitar uma perspectiva determinista da história humana: historicamente, houve uma crescente agregação de novas esferas de proteção (dimensões de direitos), mas isso não significa que o processo continuará, linearmente, nessa direção. Pelo contrário, o neoliberalismo e suas “flexibilizações” já indicam possíveis retrocessos na regulamentação de direitos trabalhistas. Sobre a perspectiva não linear da história, vislumbrada nos desenvolvimentos políticos e sociais ocorridos após a queda da União Soviética, especialmente na América Latina: SADER, 2007.

⁸⁴ Atualmente reconhece plenamente a existência de outros direitos fundamentais além dos relacionados no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, especialmente em razão do afirmado no §2º do artigo 5º da CF/88. (SARLET, 1999, p. 367)

Enfim, para Canotilho (1995), tem-se o estabelecimento da *divisão dos poderes* como essencial ao Estado de Direito – elemento indispensável para a configuração da ordenação objetiva do mesmo. Esse pressuposto material possui duas dimensões: negativa, que ressalta o caráter de limitação ao poder, no sentido de proteger a esfera jurídico-subjetiva dos indivíduos; positiva, a qual destaca a consequência que o poder gera àquele que o detém, ou seja, a responsabilidade no seu cumprimento e pelas suas consequências. Dessa forma, este princípio implica a *organização e estabilização* da forma do exercício do poder, com a indicação das atividades/tarefas a serem exercidas pelos diferentes poderes, de modo que o controle de um sobre o outro assegure a sua manutenção (sistema de freios e contrapesos).

As mudanças sociais conduziram a novas demandas e, nesse sentido, como resultado de lutas sociais, marcadamente de classe, incorporou-se a dimensão social à cidadania. Nessa linha, no Estado Constitucional, essa dimensão passa a ser representada pelo princípio da democracia econômica, social e cultural (CANOTILHO, 1995, p. 465). Silva (2009, p. 122) destaca que a Constituição brasileira não prevê a transição para o socialismo (CANOTILHO, 1996) no processo de consolidação deste princípio, como estabeleceu a Constituição portuguesa. Por esse motivo, nos termos de Silva (2009, p. 122), é preferível nomeá-lo, no contexto do constitucionalismo brasileiro, de *Princípio da Justiça Social* o qual retrata melhor o matiz que está presente no texto da Constituição, na medida em que implica a proteção de direitos sociais, econômicos e culturais, pelo menos.

A relevância da inclusão de um conteúdo material, relacionado com a busca pela igualdade material do cidadão, implica a definição disso como tarefa do Estado em âmbito constitucional, o que lhe confere estabilidade (dinâmica) – de modo que ela não se torna objeto somente do Estado administrativo (CANOTILHO, 1995, p. 466). A constitucionalização desse princípio implica, segundo Sarlet (2009), o reconhecimento de seu corolário: o princípio da proibição de retrocesso social.

Tal princípio impede que níveis de tutela de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente sejam maculados pelo legislador infraconstitucional (limitação à liberdade conformadora) ou pela Administração Pública (limitação ao poder discricionário). Dessa forma, o princípio da proibição de retrocesso é uma ideia apoiada no princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, que visa

conferir estabilidade jurídica e institucional aos cidadãos, protegendo o patrimônio jurídico alcançado pela disputa histórica de direitos. Nesse sentido,

A proibição de retrocesso constitui-se de um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (democrático e social) de Direito, [...] o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais [...] (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2010).

Igualmente, o princípio da proibição do retrocesso social implica um avanço paulatino à consolidação e concretização de novos direitos, em conformidade com o que Sarlet⁸⁵ chama de “cláusula de progressividade ou dever de progressiva realização (e proteção)” dos direitos fundamentais. Essa obrigação foi especificamente assentada pelos Estados membros da Organização das Nações Unidas que assinaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁸⁶, em 1966, conforme consta de seu artigo 2º, §1º, na medida em que se comprometeram a empregar todos os meios apropriados para assegurar o pleno exercício dos direitos então reconhecidos.

Complementando o sentido do princípio em comento, tem-se a Constituição econômica (CANOTILHO, 1995, p. 475), cujo reconhecimento implica a fixação de contornos principiológicos orientadores da atividade econômica, conferindo estabilidade social e econômica a respeito desses preceitos. Dessa forma, destaca-se que a justiça social, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades sociais e regionais e a busca pelo pleno emprego são princípios estabelecidos como orientadores da ordem econômica e financeira na Constituição brasileira – o que demonstra a necessidade de coordenar justiça social e proteção ambiental com a economia.

O terceiro princípio estruturante do Estado brasileiro, segundo Canotilho (1995, p.415) é o princípio democrático. Apresenta-se como um princípio normativo, complexo, que implica a realização de um

⁸⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4252-1**, cf. nota de rodapé nº 46.

⁸⁶ ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <http://generodemocraciadireito.files.wordpress.com/2011/02/pacto-internacional-sobre-direitos-econoc3b4micos-sociais-e-culturais.pdf> 22/05. Acesso em: 21 mai. 2011, grifo nosso.

processo dirigido pela lei, o qual se estabelece como orientador para o Estado e a sociedade. Nesse sentido, a Constituição assume o princípio democrático em duas dimensões: a dimensão material e a dimensão processual. A primeira visa condicionar a *legitimidade* do poder político à busca de concretização de certo valores (CANOTILHO, 1995, p. 415). Nota-se, portanto, que o princípio democrático apresenta-se preenchido de substância, diretamente relacionada com os objetivos do Estado, elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, legitimando a ação deste na medida em que ele os cumpre.

A segunda dimensão, por sua vez, estabelece um princípio de organização, tendo em vista que conforma as diretrizes por meio das quais o poder político será exercido: “[...] o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo” (CANOTILHO, 1995, p. 418), em conformidade com regras e processos previamente definidos. Nota-se, logo, que tal acepção complementa o princípio do estado de direito no que se refere à divisão de poderes, na medida em que, ao estabelecer procedimentos específicos, confere segurança jurídica e legitimidade à tomada de decisão do Estado, remetendo-a ao poder original: o poder do povo.

Ainda, o princípio democrático apresenta-se como um elemento informador do Estado e da sociedade, na medida em que ele deve servir de *referência* aos demais espaços decisórios— transpondo a mera escolha de representantes políticos e a atuação em níveis tradicionais de exercício de poder. Assim, universidades, administrações locais, escolas, bairros, famílias, podem ter suas decisões tomadas de forma compartilhada. Essa percepção destaca o elemento dinâmico que o princípio democrático possui na sua concretização, de modo que ele precisa ser entendido, conforme propõe Canotilho (1995, p. 416), como *processo de democratização*, constante e contínuo.

Decorrente do princípio democrático tem-se como subprincípio o princípio da soberania popular (CANOTILHO, 1995, p. 418). Existente de forma expressa no texto constitucional, estabelece-se como explicação para a aceitação do exercício do poder político – e, portanto, para a existência do Estado – na medida em que é fundamento para a constituição do contrato social cuja perspectiva⁸⁷ possui mais forte base

⁸⁷ O contrato social foi utilizado para forjar as bases filosóficas necessárias para a justificação racional (moderna, não tradicional) do poder político na forma de Estado Moderno. São conhecidas, basicamente, três formulações principais: a de Thomas Hobbes, a de John Locke

democrática: o contrato social de Jean-Jacques Rousseau⁸⁸. Nesse caso, o Estado se constitui através do poder que o soberano (o povo, como associação) lhe concede, devendo orientar-se pela vontade geral. Assim, segundo Santos (2010, pp.139-140):

[...] para Rousseau, a vontade geral tem de ser construída com a participação efectiva dos cidadãos, de modo autónomo e solidário, sem delegações que retirem transparência à relação entre ‘soberania’ e ‘governo’. Por esta razão, o contrato social assenta, não numa obrigação política vertical cidadão-Estado, como sucede no modelo liberal, mas antes numa obrigação política horizontal cidadão-cidadão na base da qual é possível fundar uma associação política participativa.

Considerando o contexto de Estados contemporâneos de grande população e extensão, resulta relevante tal princípio na medida em que, mais recentemente, em razão das demandas pela legitimação do poder, constituiu-se no principal fundamento para a formulação do Estado democrático de direito – para além da simples legalidade. Assim, em termos constitucionais, o princípio da soberania popular possibilita a legitimação do poder político, na medida em que remete ao próprio povo a origem do poder que é exercido pelo Estado.

Diante do contexto da sociedade de risco, entretanto, a Constituição não pode repousar sua legitimidade democrática somente no referido contrato social que funda a sociedade política nacional. Nesse sentido, vislumbra-se, ao menos teoricamente, a existência de quatro contratos globais que devem forjar novas bases de legitimidade política, complementando o princípio da soberania popular – mais alargada, transnacional, culturalmente plural e, quiçá, transgeracional. Segundo Canotilho (1996, p.17), são eles: o “[...] *contrato para as ‘necessidades globais’* – remover as desigualdades – *o contrato cultural* – tolerância e diálogo de culturas – *contrato democrático* – democracia como governo global e *contrato do planeta Terra* – desenvolvimento sustentado”.

De qualquer forma, a ordem constitucional precisa estar escudada na liberdade política, na igualdade (material) dos cidadãos, no

e a de Jean-Jacques Rousseau. Para uma leitura crítica e inter-relacionada das três formulações no contexto da modernidade, vide: SANTOS, 2002, pp. 129 – 139.

⁸⁸ Essa formulação encontra-se na obra ROUSSEAU, 2011.

pluralismo político e em *instrumentos e procedimentos que possibilitem o exercício do poder pelos próprios cidadãos*. Em consequência disso, tem-se o princípio da participação: a “[...] participação política como um problema estreitamente conexionado com a *democratização da sociedade: democratizar a democracia através da participação* significa [...] intensificar a *otimização da participação dos homens* no processo de decisão” (CANOTILHO, 1996, p. 426). Nessa linha, pode-se afirmar que o Estado democrático de direito brasileiro, conforme Silva (2010, p.146), “[...] assume uma forma de democracia participativa, no qual encontramos participação por via representativa [...] e participação por via direta do cidadão [...]”, orientada pelos princípios da justiça social e do pluralismo.

Entretanto, tendo em vista, especialmente, a existência de um capítulo específico sobre a proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, torna-se possível vislumbrar a existência de um princípio que oriente a atuação estatal em direção à proteção ambiental. Nesse sentido, impõe-se compreender de que maneira se estrutura a proteção constitucional do meio ambiente e em que medida isso se relaciona com os pressupostos democráticos então traçados.

3.1.1.1 Um princípio de proteção ambiental: o Estado Constitucional Ecológico⁸⁹

Nos termos do já referido processo de transformações transcorrido com o Estado, em razão das disputas sociais e políticas instaladas na busca por maiores níveis de proteção dos direitos fundamentais⁹⁰, uma demanda pela tutela de novas dimensões de direitos se instala em razão da paulatina e contraditória configuração da sociedade de risco. Trata-se, essencialmente, de efeito decorrente do caráter histórico e contextual dos direitos humanos, que implica a ampliação do núcleo conformador dos direitos fundamentais, de forma a então compreender um *princípio de proteção ambiental*: segundo

⁸⁹ Denominação utilizada por Canotilho, In: LEITE & FERREIRA & BORRATTI, 2010. pp. 31 – 44.

⁹⁰ Os direitos fundamentais são entendidos como: “[...] todas as posições jurídicas relativas à pessoa humana que, por seu conteúdo e por sua importância (e daí a fundamentalidade material) foram consagrados no texto constitucional, sendo retirados da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (e aí a fundamentalidade formal), bem como todos aqueles que, por seu conteúdo possam lhes ser equiparados, tenham ou não assento na Constituição Formal [...]”. SARLET, 1999, p. 367.

Pureza (2011, p. 14), “é neste contexto que emerge o conceito de Estado ambiental, como expressão de um novo horizonte político-constitucional para o Estado”.

Dessa maneira, para muito além do Estado liberal e do Estado social, no Estado ambiental busca-se a inclusão dos excluídos pela perspectiva economicista vigente: a natureza e os setores sem acesso ao mercado, como mulheres e idosos (PUREZA, 2011, p. 13). Em termos gerais, é possível afirmar que “o eixo ordenador do Estado ambiental é antes o primado da conservação do património natural, que impõe a subtração de certas actividades e recursos à lógica do mercado e face a qual a simultaneidade de instrumentos públicos e privados é necessária” (PUREZA, 2011, p. 15) – o que, portanto, exigirá uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil.

Nessa esteira, muitos autores, especialmente dedicados à questão ambiental, formularam concepções do que possa ser, ou do que é, um Estado Ambiental – ou seja, qual o conteúdo constitucional de um Estado que incorpore um princípio de proteção ambiental, independentemente da denominação dada. De forma ilustrativa, é possível apontar autores que, utilizando diferentes denominações, procuram apresentar os elementos que constituem ou devem constituir o arranjo político-constitucional propício para efetivar a proteção ambiental a partir dessa nova perspectiva. Assim, alguns autores, como Leite e Ayala (2010, p. 37), o apresentam como “[...] um conceito de cunho teórico abstrato que abrange elementos jurídicos, sociais e políticos na persecução de uma condição ambiental capaz de [...] garantir a plena satisfação da dignidade para além do ser humano.”

Outros, como Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 12), ressaltam o fato de que “[...] as construções jurídico-constitucionais caminham hoje no sentido de garantir ao indivíduo e à comunidade como um todo o desfrute de um *bem-estar ambiental*[...]”, esclarecendo que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 “[...] atribuiu à proteção ambiental e (sic) [...] o *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, além de consagrar a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito [...]” (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010, pp. 12 e 13). Ainda, há autores que explicitamente reconhecem a existência de uma constituição ambiental na Constituição Federal Brasileira de 1988, na medida em que reconhecer “[...] a normatividade de uma Constituição Ambiental importa admitir [...] que constitui o resultado de uma leitura sobre a

ordem constitucional concebida enquanto ordem marco e ordem fundamental sob uma perspectiva qualitativa [...]” (AYALA, 2009, p. 167).

Nessa perspectiva, independentemente da adoção de uma perspectiva mais idealista ou, mesmo, de forma a identificar na Constituição Federal a consolidação de um Estado ambiental, uma leitura aprofundada do artigo 225 permite afirmar que há elementos mínimos para identificar a *existência da missão* de assegurar a efetividade do direito nele insculpido, tendo como destinatário o Estado (e a coletividade). Nesse sentido, impõe-se referir os principais elementos para uma melhor compreensão do significado da presença de tal missão constitucional, de modo a melhor estruturar o Estado democrático de direito brasileiro em suas dimensões principiológicas.

Inicialmente, ressalta-se que, para Canotilho (2010), um Estado Constitucional Ecológico – denominação por ele conferida – precisa, para assim ser considerado, além de dever ser um Estado de direito democrático e social, também precisa estar orientado por princípios ecológicos. Nesse sentido, deve assumir como *tarefa e dever* seu a proteção do meio ambiente.

De fato, como se destacará adiante, não é somente do Estado a incumbência de promover a proteção e preservação do meio ambiente. Cabe também à coletividade essa obrigação. Porém, é igualmente relevante destacar que ele se faz indispensável para a proteção ambiental, visto que, conforme Kloepfer (2010, p. 44), com exercício de seu poder regulador, somente ele “dispõe dos meios requeridos e do poder para realizá-la”.

Entretanto, não basta que a proteção ambiental seja percebida como uma tarefa do Estado, como simples exercício de um poder-dever – portanto, potencialmente aberto a ponderações relativas à conveniência e à oportunidade administrativa. Decididamente, a proteção ambiental deve ser vista como um *dever* do Estado “no sentido de mandamentos obrigatórios de ação” (KLOEPFER, 2010, p. 45), os quais têm a possibilidade de ampliar o restrito âmbito de proteção do Estado Social. Assim, “na medida em que existem deveres de proteção deriváveis da Constituição, estes não vigoram somente em relação a pessoas que vivem atualmente, pois as garantias constitucionais desdobram [...] uma ‘proteção do mundo subseqüente’” (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010, p. 46), ou seja, às futuras gerações humanas e não humanas.

Isso implica, logo, a incorporação da proteção ambiental, por meio do princípio do mínimo existencial ecológico (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010), como dimensão constituinte do princípio da dignidade da pessoa humana no Estado brasileiro: pedra fundamental do sistema constitucional, que representa o núcleo, o mínimo existencial essencial que deve constituir os direitos fundamentais na realidade brasileira. No que se refere a tal mínimo, destaca-se que, no entendimento de Ayala (2009, p. 201)

[...] se a proteção de um mínimo de existência pode não parecer tão relevante para assegurar o cumprimento de metas mais otimistas para os *níveis de proteção* do meio ambiente, pode justificar, pelo menos, imposições no sentido de organização de estruturas de serviço e de infra-estruturas suficientes que possam manter a qualidade desses recursos e oportunizar o acesso equitativo aos mesmos.

Dessa forma, o Estado Constitucional Ecológico implica – além da proteção da segurança jurídica e da busca pela justiça social, objetivos consagrados pelos Estados Liberal e Social – “o reconhecimento da *jusfundamentalidade* do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010, p. 25) para o completo desenvolvimento da personalidade humana⁹¹. Em sentido semelhante, conforme Belchior (2009), tem-se a inserção do princípio da solidariedade para acompanhar o princípio da juridicidade (Estado de Direito) e o princípio da legitimidade (Estado Democrático) na conformação do Estado de Direito Ambiental.

Ressalta-se, muito embora, que a esfera de proteção do Estado Constitucional Ecológico não deve se restringir à dignidade da pessoa humana. Nos termos do que foi salientado⁹², é relevante sempre considerar as gerações presentes e futuras como uma comunidade de destino, de maneira a incorporar tanto seres humanos como seres não humanos – destinatários do dever de proteção ambiental do Estado e da coletividade. Nessa perspectiva, segundo Ayala (2010, p. 334), tem-se que “a consideração jurídica (*legal considerateness*) da natureza ao lado

⁹¹ A incorporação da dimensão ambiental no núcleo da dignidade da pessoa humana impõe a ampliação da proibição do retrocesso também a esta dimensão: o Princípio da Proibição do Retrocesso Socioambiental (SARLET & FENSTERSEIFER, 2010).

⁹² Com base nas concepções de “meio” e de “responsabilidade” (OST, 1995).

da consideração jurídica da dignidade da pessoa humana qualifica o *novo conteúdo moral (plural) dos direitos fundamentais*”.

Dessa visão resulta uma maior complexidade do processo de ponderação de prioridades que habitualmente assim se estabelece: a melhoria das condições sociais dos seres humanos *versus* a necessidade de proteção do meio ambiente para os próprios seres humanos. Transcendendo esses termos, há que se ponderar, também, as condições de vida para a *própria natureza*, em razão de seu valor intrínseco, tendo em vista a superação de uma perspectiva antropocêntrica restrita – conforme se preconiza e se compreende que a Constituição institui.

Nesses termos, entende-se que a missão de proteção ao meio ambiente institui-se, na Constituição Federal brasileira de 1988, como um novo princípio estruturante, consolidado essencialmente no artigo 225, com consequências interpretativas para as demais searas. O Estado brasileiro, dessa forma, institui-se constitucionalmente como um estado democrático de direito que incorpora em suas diretrizes de orientação e ação deveres de proteção ambiental das gerações humanas e não humanas, além dos elementos relacionados com a constituição de um estado de direito e de um estado social.

Dessa forma, traçados, genericamente, alguns elementos relevantes para a configuração de tal missão constitucional ecológica, parte-se para uma análise dos principais caracteres do artigo 225 da Constituição brasileira. Nesse caminhar, buscar-se-á especificar e clarificar as bases de referida missão constitucional, de modo a melhor conformar a amplitude e as implicações do princípio de proteção ambiental.

3.1.1.2 A missão constitucional de proteção do meio ambiente na Constituição Federal brasileira de 1988

A constitucionalização da proteção ao meio ambiente de modo a conformar uma missão ao Estado (e, possivelmente, à coletividade) pode ser realizada mediante três diferentes técnicas constituintes, que resultam em diferentes consequências em termos constitucionais e jurídicos como um todo. Segundo Canotilho (2005), é possível estabelecer um *direito ao meio ambiente* como direito subjetivo humano (dimensão subjetiva); definir um *direito do meio ambiente*, como tarefa do Estado e/ou da coletividade (dimensão objetiva), ou estabelecer simultaneamente as duas perspectivas (dimensão objetivo-subjetiva).

A primeira técnica constituinte parte do viés dos direitos humanos, ao identificar o meio ambiente somente como um direito que o homem possui, de modo que sua proteção mantém-se atrelada a elementos que sejam relevantes ao ser humano – indispensáveis à vida do mesmo ou simplesmente úteis. Nesse caso, conforme Canotilho (2005), prevalece uma base ética estritamente antropocêntrica e predominantemente individualista – visto que o direito subjetivo está eminentemente ligado ao *sujeito* – do que se extrai a falta de compreensão sobre o fator de difusidade e complexidade do bem em questão.

Igualmente, ressalta-se que essa perspectiva dificulta a inclusão da proteção dos direitos das futuras gerações, visto que permanece nos limites tradicionais das relações jurídicas: quem tem direitos, possui também obrigações. Considerando que as futuras gerações não são sujeitos para possuírem obrigações, também não possuem direitos – e a proteção do futuro se torna impossibilitada.

A segunda técnica, ao contrário, não constitui qualquer direito (subjetivo) ao meio ambiente, mas foca na sua proteção em si mesmo, por meio da definição de tarefas ao Estado e à comunidade, trazendo à dogmática jurídica constitucional a discussão a respeito da fixação de “deveres fundamentais ecológicos” (CANOTILHO, op. cit., 2010, p. 38). Para isso, certamente adota uma base ética menos antropocêntrica, na medida em que desloca da pessoa humana o fundamento de proteção – o que não implica, necessariamente, a adoção de uma base ética ecocêntrica profunda.

Em sua essência, significa a identificação do bem ambiental como unitário, ainda que complexo, e autônomo⁹³, além da definição de normas jurídicas objetivamente vinculativas, que obrigam o Estado (e a comunidade, em alguns casos) a agir: conforme Canotilho (2005, p. 51),

⁹³ Destaca-se que, segundo Canotilho, é possível recortar o bem ambiental como bem autônomo somente definindo-o como direito (subjetivo) fundamental. Diferentemente, para Leite & Ayala o bem ambiental só pode ser compreendido de forma autônoma se não estiver baseado em uma ética antropocêntrica estrita, economicocêntrica (que embasa a definição do direito subjetivo). A contradição entre eles é apenas aparente, na medida em que, em uma análise mais minuciosa, nota-se que se trata de *duas autonomias diferentes*: o primeiro refere-se à autonomia do bem ambiental em relação aos demais que são protegidos como direito fundamental (por exemplo, diluir o direito ao meio ambiente no direito à vida); o segundo, refere-se à proteção do meio ambiente de forma autônoma em relação aos interesses e necessidades humanos, ou seja, pelo seu valor intrínseco (CANOTILHO, 2005) e (LEITE & AYALA, 2010). No caso, o termo foi utilizado no sentido de LEITE & AYALA, 2010.

“não está na livre disposição dos poderes públicos decidir se o ambiente (os elementos naturais da vida) devem ou não ser protegidos e defendidos”, trata-se de um dever(-poder), limitando cada vez mais o âmbito de discricionariedade estatal. Ao final, observa-se que o mesmo possui abertura dogmática para abarcar a solidariedade intergeracional.

A terceira compreensão é a conjugação, no texto constitucional, de um direito fundamental ao meio ambiente com a definição da tarefa estatal e comunitária de proteção do mesmo pelo seu valor intrínseco. Mostra-se, portanto, como uma compreensão mais elaborada, de modo que, conforme Leite, Pilati e Jamundá (2005, p. 616),

[...] é a mais avançada e moderna, porquanto repele a proteção ambiental em função do interesse exclusivo do homem, para dar lugar à proteção em função da ética antropocêntrica alargada. Pugna essa concepção pelo reconhecimento concomitante de um direito subjetivo do indivíduo e da proteção autônoma do ambiente, independentemente do interesse humano. Trata-se da configuração mais completa.

Uma leitura atenta possibilita perceber que o constituinte brasileiro adotou uma proteção objetivo-subjetiva: como direito fundamental (difuso) e como tarefa e dever do Estado *e da coletividade* – de modo a fixar um direito fundamental ao meio ambiente por meio de duas dimensões, que se apresentam como independentes, mas absolutamente complementares, tendo em vista a concretização do *agir integrativo da Administração*. Este, segundo Canotilho (2010, p. 40), relaciona-se com a concepção integrada do meio ambiente, na medida em que “a protecção sistemática e global do ambiente não é tarefa solitária dos agentes públicos, antes exige novas formas de comunicação e participação cidadã”.

Nessa linha, nota-se que, a respeito dos *dilemas éticos ambientais*⁹⁴, o constituinte optou por uma posição intermediária: por um “antropocentrismo alargado”⁹⁵, por um “paradigma ético dual”⁹⁶, ou seja, admite-se que o sistema jurídico tem como centro e principal destinatário o ser humano, mas a natureza também carece de proteção pelo seu *valor intrínseco* e autônomo. Nessa perspectiva, segundo Benjamin (2007, p. 110), “o (mitigado) antropocentrismo constitucional

⁹⁴Terminologia utilizada por LEITE, 2007.

⁹⁵Termo de LEITE, 2000.

⁹⁶Terminologia de BENJAMIN, 2007, p. 108.

de 1988, que convive com expressões de inequívoco biocentrismo e ecocentrismo, traz o símbolo da equidade ou solidariedade intergeracional [...]”.

Igualmente, como causa e consequência dessa base ética e dessa técnica constitucional, tem-se os caracteres que passam a conformar o bem ambiental. Segundo Leite (2000), primeiramente, se existe a percepção da interligação do ser humano com a natureza, o meio ambiente passa a ser compreendido de forma complexa, com todos os seus elementos em inter-relação e não de maneira fragmentada, ou seja, como *macrobem*. Em segundo lugar, decorre que não pode ser submetido a um regime jurídico unívoco (na dicotomia privado *versus* público), já que é um *bem de interesse público*, é *res communes*, cuja titularidade é difusa. Nos termos dessa construção, segundo Leite (2000, p. 74), “qualquer que seja o conceito que se adotar, o meio ambiente engloba, sem dúvida, o homem e a natureza, com todos os seus elementos”. Observa-se, então, que a Constituição, no entendimento de Benjamin (2007, p. 66), adota uma concepção sistêmica a respeito do meio ambiente, de modo a realizar um tratamento jurídico das partes sob a perspectiva do todo, nos termos do preconizado para um Estado Constitucional Ecológico.

Finalizando os elementos de conformação da missão constitucional de preservação do meio ambiente, em decorrência da técnica objetivo-subjetiva adotada pela Constituição Federal de 1988, segundo Ayala (2009), ressalta-se a imposição de *deveres fundamentais ecológicos* ao Estado e aos cidadãos, individual e coletivamente. Destaca-se, no entanto, que não são deveres diretamente decorrentes de direitos; ou seja, não se trata da lógica bilateral normalmente implicada na relação direito-dever.

Trata-se de uma técnica diferenciada, que traça a existência de deveres de caráter independente. É justamente por essa razão que tal técnica possui grande destaque na arquitetura constitucional ambiental: de fato, mostra-se como uma ferramenta inovadora em busca da proteção do meio ambiente, explorando uma faceta pouco utilizada no direito, especialmente após a emergência dos direitos humanos. Segundo Benjamin (2007), a previsão de tais deveres significa uma clara preocupação com uma eficaz implementação das normas de direito ambiental e seus instrumentos, para que as disposições constitucionais não se restrinjam a elementos retóricos.

Nesse sentido, segundo Ayala (2010, p. 334), essa nova técnica constitucional representa uma transformação paradigmática relevante, visto que implica uma

[...] substancial revisão na teoria constitucional dos direitos fundamentais, permitindo que seja reconhecida a *autonomia jurídica dos deveres fundamentais*, tipicamente relacionados, hoje, como *obrigações constitucionais, solidárias e comunitárias*, de diversas ordens e espécies, relacionadas à proteção do bem ambiental.

Nessa esteira, uma adequada compreensão da amplitude protetiva de tais deveres fundamentais ambientais exige um traçado mais específico a respeito do conteúdo que a Constituição lhes confere. Segundo Ayala (2009), de forma bastante evidente, é possível identificar a consagração de uma estrutura preventiva, relacionada, eminentemente, com o dever de evitar a produção de danos, com base em processos científica e historicamente conhecidos. Trata-se, portanto, da prevenção da degradação ambiental decorrente de perigos concretos e reconhecidos como prováveis.

Para além dos limites preventivos, por meio de uma leitura mais atenta e uma interpretação “mais amiga do ambiente”, é viável extrair do conteúdo constitucional dos deveres fundamentais ecológicos uma abordagem precaucional, na medida em que, conforme foi salientado, vislumbra-se a previsão de proteção das futuras gerações, humanas e não humanas. Nesse sentido, Ayala (2009, 224) propõe que também é dever fundamental “[...] garantir proteção perante riscos potenciais de processos, técnicas e tecnologias ainda suscetíveis a indefinições científicas [...]”, tendo como referência o princípio da precaução⁹⁷, em consonância com as demandas relacionadas com a emergente e caótica sociedade de risco.

Nesses termos, os deveres fundamentais ambientais refletem, segundo Ayala (2009), eminentemente, a imposição de normas-fim ao Estado que implicam um dever geral de não degradar (dimensão

⁹⁷O princípio da precaução pode ser bem explicitado nos seguintes termos: “Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. ONU, **Declaração do Rio**, 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>. Acesso em: 17 jan. 2012.

defensiva), assim como a obrigação de atuar para assegurar (dimensão prestacional) as condições necessárias para o gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Referida dimensão prestacional engloba, para sua total satisfação, também um dever de agir com a finalidade de impedir que particulares afetem esse gozo.

Em termos práticos, isso resulta, ao Poder Público – aqui compreendido pelos três poderes do Estado, nas três esferas federativas – a necessidade de atuar na seara administrativa, judicial e legislativa em conformidade com tal dever constitucional, possibilitando a conformação de todo o Estado brasileiro e ordenamento jurídico. Nesse sentido, segundo Benjamin (2007), tem-se como consequência a legitimação da função estatal reguladora que, por outro lado, sofre de uma clara redução de discricionariedade, já que o Estado se mostra atrelado, positiva e negativamente, ao cumprimento da missão constitucional de proteção ecológica.

Finalmente, a imposição de deveres fundamentais ambientais à coletividade, individual ou coletivamente, representa a pedra angular da missão constitucional de proteção ambiental definida pelo legislador constituinte: segundo Benjamin (2007, p. 113), “[...] a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático, convencida de que só assim chegará à sustentabilidade ecológica”, convocando a todos para que cada um assuma a responsabilidade que lhe pertence no cuidado com este bem comum. Mostra-se, nesse sentido, como um dever que existe de cada um para com todos – mais uma vez, rompendo a lógica bilateral direito-dever – de modo que não se trata de exercê-lo em benefício de um sujeito individual, mas de um sujeito coletivo: um dever para com a comunidade⁹⁸.

Essa compreensão implica a (necessidade de) adoção de uma perspectiva *associativista*, ou seja, a união de pessoas distintas para o cumprimento de uma finalidade em comum – a proteção de um bem (ambiental) que é *res communes* – de modo a convocar a todos para atuarem, formalizando uma obrigação horizontalizada. Nessa perspectiva, Canotilho (2010, p. 36) propõe que

⁹⁸ Prefere-se aqui não adjetivar o substantivo comunidade com palavras como local, regional, nacional ou global. Sem dúvida nenhuma, em termos teóricos, a perspectiva mais adequada para se abordar o problema ambiental apresenta-se em escala global. Na prática, porém, esse exercício não se mostra tão fácil e evidente.

[...] contra uma visão fundamentalmente individualista, a leitura ambiental associativista considera que a democracia ecológica, sustentada e autossustentável, implica a reabilitação da democracia dos antigos como democracia de participação e de vivência da virtude ambiental.

Nessa perspectiva associativista, emerge, como corolário do princípio de proteção ambiental, no entendimento de Ayala (2009), um princípio de responsabilidade compartilhada, que convoca Estado e cidadãos a uma atuação conjunta e cooperativa. Considerando os caracteres constitucionais abordados – a adoção da técnica constituinte objetivo-subjetiva e da ética antropocêntrica alargada, o caráter de *macrobem* do bem ambiental e sua titularidade difusa, a imposição do dever fundamental ambiental e a proteção à comunidade de destino – é viável, com base em Leite e Ayala (2004), vislumbrar delineamentos de um *sistema de responsabilidades compartilhadas*.

Entende-se, nessa esteira, que uma interpretação constitucional desenvolvida para a delimitação de um sistema de responsabilidades compartilhadas, no contexto da missão constitucional de proteção ambiental – como parte que é de um projeto de futuro traçado por uma sociedade política – implica o reconhecimento da conformação de uma específica *forma de distribuição do dever (e poder) de proteção e preservação do meio ambiente*. No intitulado Estado democrático de direito brasileiro, o mandamento constitucional preventivo e precaucional de proteção ambiental implica a exigência de uma atuação conjunta do Estado com a coletividade, *em regime de responsabilidade solidária e cooperativa*: eis a mais clara expressão do sistema de responsabilidades compartilhadas para a proteção ambiental.

Compreende-se, segundo Benjamin (2007, p. 76), que o “legislador que atribui o benefício (qualidade ambiental) ou a missão (proteger o meio ambiente, como dever de todos) também distribui, explícita ou implicitamente, os meios e [...] os instrumentos processuais e meios administrativos de participação [...]”. Diante disso, adquirem destaque as previsões legais de participação em esfera administrativa, legislativa e judicial, por se constituírem em espaços de exercício do dever fundamental ambiental designado ao cidadão. Na perspectiva de Canotilho (2010, p. 31), pode-se observar, portanto, que a dimensão participativa se apresenta como elemento indispensável à conformação do Estado constitucional ecológico, na medida em que ele “[...] aponta

para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada”.

Igualmente, com base em Ayala (2009), entende-se que o sentido comportado pelo sistema de responsabilidades compartilhadas acompanha e reforça a compreensão de que a ninguém deve ser conferido poder (ou benefício) maior que a outrem (especialmente em termos de esferas federativas) e que ninguém pode ser compelido a suportar dever (ou ônus) maior que qualquer outro (especialmente em termos de diferentes grupos sociais). Tal concepção se apresenta como decorrência de referido sistema e está intimamente ligada, primeiramente, com a limitação da discricionariedade estatal e a coibição de arbitrariedades e, em um segundo momento, com a efetividade do princípio da igualdade, buscando evitar a injustiça socioambiental.

Percebe-se, nesse sentido, que o sistema de responsabilidades compartilhadas, como elemento indispensável à missão constitucional de proteção ambiental brasileira, ao descentralizar os poderes e deveres relacionados com o exercício dessa tarefa, tende a promover espaços de discussão e decisão mais plurais. Dessa forma, ao menos teoricamente, a atribuição de deveres fundamentais ecológicos ao Estado e a *diferentes e diversos cidadãos brasileiros* viabiliza o fortalecimento do princípio democrático, na medida em que politiza os processos de escolha dos caminhos a serem traçados no desempenho desse intento: especialmente, para esse trabalho, da gestão do risco ambiental.

Nessa linha de pensamento, refletir a respeito de um modelo analítico de democracia que se mostre promissor à realização da missão de proteção ambiental traçada na Constituição brasileira apresenta-se como um passo necessário ao estudo aqui desenvolvido. Tal modelo precisa se apresentar aberto à atuação da coletividade no âmbito de instrumentos previstos em lei, especialmente em sede administrativa, de modo a permitir a disputa de diferentes racionalidades, conhecimentos e vivências no processo de definição dos riscos ambientais. Para esse intuito, portanto, dirigem-se as atenções nesse momento.

3.2 UM MODELO ANALÍTICO PARA A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL: A DEMOCRACIA DELIBERATIVA ECOLÓGICA

Abordar o tema da democracia configura-se como uma tarefa penosa e interminável, considerando o processo histórico longo e complexo que sofreu a palavra em seu significado e uso nos mais diversos contextos sociais, políticos e ideológicos (ROSANVALLON, 1996). Sem qualquer pretensão de estabelecer uma definição de todos os modelos democráticos que possuem base em teoria estruturada, focar-se-á em dois modelos historicamente consagrados, compostos e estruturados na segunda metade do século XX, tendo em vista o destaque que possuem nos mais atuais debates públicos e acadêmicos, com o intuito de identificar aquele que se mostra mais promissor para a efetividade do sistema de responsabilidades compartilhadas. Para essa caminhada, porém, faz-se necessário traçar preliminarmente alguns elementos gerais a respeito do tema.

Inicialmente, impõe-se ressaltar que o primeiro povo a estruturar uma forma de governo e nomeá-lo de democracia foram os gregos da cidade-Estado Atenas. A coordenação do bem público e o exercício do poder político eram realizados por meio da participação direta dos cidadãos, a chamada democracia direta. Segundo Cabral Neto (1997, p. 288), “ela, a democracia, se processava por intermédio de um sistema de assembleias, às quais era atribuído o poder de tomar todas as decisões políticas”; era permitido participar, falar e votar nessas assembleias a todos os cidadãos atenienses – os quais, entretanto, eram assim considerados se fossem homens, maiores de 18 anos, e filhos de pai e mãe ateniense.

Ficava, entretanto, excluída da democracia ateniense a grande maioria da população: os estrangeiros (que não são filhos de pai e mãe ateniense), os escravos (prisioneiros de guerra, presos por dívidas, entre outros), as mulheres e os homens menores de 18 anos. Destaca-se que “o corpo político da democracia ateniense era formado por membros considerados absolutamente iguais, porque todos eram livres. A liberdade era o critério que determinava a igualdade” (CABRAL NETO, 1997, p. 289).

A democracia ateniense, também chamada de democracia dos antigos, era excludente no que se refere às características acima descritas. No entanto, entre aqueles que assim eram considerados, não

havia outros critérios de admissão, de modo que todos os cidadãos, de fato, poderiam discutir e decidir, pessoalmente, cada questão a ser resolvida na polis. Estavam compreendidos, logo, “[...] a aristocracia, que trazia consigo todos os hábitos da nobreza; a classe média rural, constituída por agricultores que ansiavam por liberdade; e a população urbana integrada pelos negociantes, industriais e trabalhadores de todas as categorias [...]” (CABRAL NETO, 1997, p. 290). A liberdade dos antigos estava eminentemente relacionada com o direito de participar das tomadas de decisão na polis, ou seja, possuía um caráter público e político.

Após a experiência democrática em Atenas e Roma, tal forma de governo praticamente desapareceu da histórica europeia ocidental por séculos. Segundo Rosanvallon (1996, p. 113), “[...] durante muito tempo, a palavra democracia apenas designou uma forma política obsoleta. No século XVIII, a palavra democracia somente era empregada com referência ao mundo da Antiguidade”. Dessa forma, formas democráticas cederam espaço ao feudalismo e, lentamente, ao aparecimento do Estado moderno absolutista.

Somente a partir do surgimento do constitucionalismo moderno, no contexto das revoluções liberais e mediante a limitação do poder do governante por meio de declarações de direitos, é que a palavra recuperou o seu espaço nas discussões teóricas e políticas. Desde já, entretanto, ela é retomada e contraposta ao regime desenvolvido na antiguidade (democracia direta), para ser firmada com base no conceito de representação política, via eleições (democracia representativa), compreendido, segundo Bobbio (1994, p. 32), como “[...] o único governo popular possível num grande Estado”.

Constrói-se, nesse caminhar, a democracia dos modernos. Segundo Cabral Neto (1997, p. 292), “o pensamento liberal que serve de fundamento para a democracia dos modernos subordina a condição de cidadão à propriedade privada. [...] O estatuto de cidadão está subordinado à propriedade – é cidadão quem é proprietário”. Dessa forma, lastreada pelo liberalismo, o povo como referência de legitimidade e origem do poder tem a finalidade *apenas* de buscar uma explicação racional para o poder político. Como entidade transcendental, o povo permanece como referência da soberania nacional, porém disso não extrai qualquer possibilidade de acesso à tomada de decisão política; lentamente, forjam-se as bases da democracia liberal.

Posteriormente, na medida em que os direitos e liberdades individuais mostraram-se insuficientes para garantir uma igualdade material e que a disputa de interesses entre classe proletária e classe burguesa resultou na obtenção de direitos sociais por aqueles, as incompatibilidades entre democracia e liberalismo explodiram no debate acadêmico e político. Dessa forma, conforme Bobbio (1994, p. 42), “com respeito [...] aos vários significados possíveis de igualdade, liberalismo e democracia estão destinados a não se encontrar, o que explica, entre outras coisas, a contraposição histórica entre eles durante uma longa fase”.

As desigualdades materiais implicaram, portanto, tendo em vista o conteúdo do princípio da igualdade, discussões acadêmicas sobre a democracia. Tanto de cunho teórico quanto prático, os debates se instalaram definitivamente no campo político. Nesse cenário, segundo Santos e Avritzer (2002, p. 39), em especial “o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática” – disputa que perpassou elementos semânticos, teóricos e ideológicos.

Em uma visão panorâmica a respeito de tais debates, seguindo Santos e Avritzer (2002), destaca-se que no final do século XIX e início do século XX, o debate se relacionou com a desejabilidade da democracia como forma de governo, ou não. Conforme Rosanvallon (1996, p. 113), de maneira oposta, “à direita, a desconfiança com relação à soberania do povo dominou durante muito tempo. À esquerda, o termo socialismo designava o verdadeiro ideal”. Questionava-se a respeito da racionalidade de entregar o poder de governar aos menos capacitados, porque ignorantes e iletrados.

Paulatinamente, esse debate foi superado, prevalecendo o entendimento favorável à promoção da democracia (representativa) como melhor forma de governo. No contexto formatado após a segunda guerra mundial, então, passou a se desenvolver uma reflexão a respeito da existência, ou não, em diferentes países, de *elementos estruturais* que possibilitassem a vivência de um regime democrático (SANTOS & AVRITZER, 2002). Entretanto, a expansão do modelo democrático (hegemônico e liberal) para outros lugares do mundo tornou anacrônica a discussão sobre os elementos estruturais de propensão para a democracia.

Assim, lentamente, conforme Santos e Avritzer (2002, p. 41), “[...] o debate sobre o significado estrutural da democracia muda os seus

termos, [e] uma segunda questão parece vir à tona: o problema da forma da democracia e da sua variação”. Em tal cenário, emergem reflexões a respeito da insuficiência da democracia representativa, sobre novas formas de participação política, sobre as limitações da noção homogênea e unívoca de nação (soberania nacional), relacionadas com o papel da esfera pública, dentre outras.

Frente a tantos questionamentos, mostra-se possível identificar a existência de teorias democráticas contrapostas, na medida em que absorvem uma ou outra perspectiva. Em meio a essa variedade, vislumbram-se tanto análises que se afirmam como normativas (ou prescritivas), quanto teorias que se defendem como eminentemente descritivas. Em relação a esse aspecto específico, entretanto, cabe destacar que essa diferenciação deve possuir apenas fins didáticos. Segundo Miguel (1996), nenhuma análise sobre democracia empírica pode ser compreendida como neutra, desprovida de valores e ideais. Qualquer teoria descritiva passa pelo filtro do pesquisador tendo como base aquilo que ele considera como desejável; portanto, não considerar esse aspecto pode implicar a naturalização da realidade.

Por tais razões, mostra-se penoso o trabalho de sistematizar teorias ou modelos de democracia, classificando obras e autores sob diferentes denominações, de modo completo e coerente. Dessa maneira, as duas correntes a serem trabalhadas foram definidas e compreendidas partindo de um critério, segundo Miguel (1996, p. 7), “[...] assumidamente circunstancial: são as correntes que, hoje, encontram maior ressonância no debate acadêmico e político”⁹⁹. A partir desse parâmetro, analisar-se-á a teoria democrática entendida como hegemônica durante a segunda metade do século XX e, posteriormente, a teoria não hegemônica, tendo em vista o traçado de um modelo analítico de democracia adequado à proteção do meio ambiente.

3.2.1 Os modelos de Schumpeter e Dahl: breves apontamentos sobre a democracia liberal-pluralista

Conforme Santos e Avritzer (2002), foi especialmente na segunda metade do século XX que se formaram as concepções hegemônicas a

⁹⁹ Na classificação, assim estabelecida pelo autor, são nomeadas cinco correntes: a democracia liberal-pluralista; a democracia deliberativa; o republicanismo cívico; a democracia participativa e o multiculturalismo. A escolha pela abordagem das duas primeiras se deu em razão do objeto do trabalho em questão e será mais bem justificada em momento oportuno.

respeito da democracia. Constituíram-se como decorrência das preocupações com as críticas marxistas ao capitalismo e com a expansão do socialismo pelo mundo. Igualmente, segundo Pateman (1992), o terror generalizado que se instalou em relação aos regimes totalitários se apresentou como fator fortalecedor da concepção que emergia, visto que os mesmos estiveram fortemente embasados na participação das massas – ainda que forçada pela manipulação e coerção. Diante desse contexto, o resultado alcançado não poderia representar um retrocesso maior: buscou-se excluir, ao máximo possível, a população do exercício do poder político, com vistas à máxima estabilidade política.

Assim, segundo Miguel (1996), a emergente teoria liberal-pluralista direcionou-se para a construção de uma concepção que visasse estabilidade, utilizando-se de uma perspectiva *puramente* procedimental de democracia. O teórico a iniciar esse processo, redefinir o sentido da palavra democracia e tornar-se paradigma para tal corrente foi Joseph Schumpeter (SCHUMPETER, 1984), na sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, cujo original data de 1942.

No desenvolvimento de sua teoria, Schumpeter refuta basicamente dois aspectos. Primeiramente, o ideal/mito da participação popular (consequência da soberania popular), advogando que se mostra absurda a idealização de cidadãos interessados e bem informados, aptos a realizar decisões racionais, como elementos indispensáveis à democracia. Esse entendimento foi fortalecido pelo resultado de uma pesquisa (MIGUEL, 1996) sobre o comportamento dos eleitores durante as eleições presidenciais dos Estados Unidos, em 1940, a qual ressaltou a apatia e a desinformação da maioria dos eleitores em relação à política.

Igualmente, Schumpeter (1984) descarta a compreensão da democracia como uma forma de realização da justiça, do bem comum, provida de finalidade específica. Sua intenção é purificar a teoria democrática, extirpando-a de valores e escopo pré-concebidos. Segundo Pateman (1992, p. 12), para Schumpeter sua “[...] teoria política moderna seria científica e empírica, firmemente assentada nos fatos da vida política” – visivelmente orientada pela epistemologia positivista do século XIX.

Dessa forma, Schumpeter afirma que o povo em geral não possui condições de tomar as decisões necessárias para governar um país. Segundo Miguel (1996), ele propõe, então, que uma minoria mais capaz de realizá-lo assumia esse papel, servindo a democracia apenas como um

método para possibilitar a formação de uma minoria governante legítima. Nessa perspectiva, a democracia constitui um método político, um arranjo institucional, utilizado para se obter decisões legislativas e administrativas. Nesse arranjo, o papel do cidadão resume-se, somente, a votar periodicamente para eleger tal minoria apta a governar¹⁰⁰.

O elemento de destaque de sua teoria, entretanto, repousa na percepção de que a disputa pelo voto do eleitor se dá com base na *concorrência*, na competição. Segundo Pateman (1992, p. 13)

Schumpeter comparava a competição política por votos à operação do mercado (econômico): à maneira dos consumidores, os eleitores escolhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais, e os partidos regulam a competição do mesmo modo que as associações de comércio na esfera econômica.

Ademais, acrescenta-se que para Schumpeter o sufrágio universal não se apresentava como um pré-requisito para a democracia, na medida em que ele entendia como perfeitamente compatível as exclusões decorrentes de critérios como propriedade, raça ou religião. Nos termos do explicitado, Schumpeter (1984, p. 336) conceituava o seu modelo de democracia concorrencial como “aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”.

Partindo da construção delineada de modelo democrático como paradigma, autores o sucederam nesta mesma vertente, corroborando as críticas por ele formuladas e trazendo contribuições à sua teoria. Nesse meio, destaca-se Robert Dahl¹⁰¹, com relevo para a obra que corresponde, segundo Abu-El-Haj (2008), a sua fase de maturidade metodológica: Poliarquia (DAHL, 2005), obra ocupada em estabelecer as condições para o que entende como processo de democratização.

A teoria da poliarquia como processo de democratização é descendente da teoria concorrencial de Schumpeter na medida em que mantém em seu cerne a questão da *competição como mecanismo de*

¹⁰⁰ Destaca-se que “o motivo pelo qual a participação é excluída desse processo não faz parte da argumentação procedimental e sim de uma teoria da sociedade de massas que Schumpeter contrabandeia para o interior da discussão procedimental”. SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 45.

¹⁰¹ Opta-se por abordar esse autor tendo em vista o destaque que lhe é conferido no estudo da democracia liberal-pluralista por MIGUEL (1996), assim como na sua relevância para a fundamentação sobre a representação, elemento indispensável à teoria democrática hegemônica, conforme Santos e Avritzer (2002).

acesso ao poder. Amplia e complexifica a teoria schumpeteriana visto que incorpora nesse mecanismo a busca por um aumento de minorias com acesso ao poder (MIGUEL, 1996). Nesse sentido, para Dahl, segundo Pateman (1992, p. 18), “as eleições funcionam como um ponto central do método democrático porque elas fornecem o mecanismo através do qual pode se dar o controle dos líderes pelos não-líderes”.

Para estruturar sua teoria, segundo Abu-El-Haj (2008), Dahl parte dos questionamentos resultantes do contexto das sociedades modernas: a possibilidade de compatibilização entre as deliberações dos cidadãos comuns a respeito da coisa pública e as decisões tomadas pelas lideranças, que conduzem efetivamente à implementação prática. Nesse sentido, observa que a complexidade das relações na sociedade moderna e a paulatina especialização técnica conduziram a uma atuação cada vez mais tecnocrática, em detrimento do engajamento político, que recuou nesse processo. Tem-se, portanto, que as deliberações dos cidadãos são mais satisfatórias em pequenos centros, enquanto a eficácia da implementação técnica se destaca nos grandes centros.

Considerando a igualdade política – entendida como “[...] o direito de todos terem poderes para formular, expressar e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo” (ABU-EL-HAJ, 2008) – a poliarquia, dentre outros regimes políticos diferenciados pela existência ou não de competitividade, inclusão e contestação pública, apresentar-se-ia como o regime mais democrático. Entendido como mais apto a efetivar as características acima elencadas, Dahl (2005, p. 31) definia a poliarquia como os “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”.

Nessa perspectiva, as poliarquias representariam a passagem para um regime mais democrático, portanto, o resultado de *processos de democratização* que se desenvolveriam tendo como base a “[...] inclusividade (ampliação do número de pessoas incorporadas formalmente ao processo político) e a liberalização (reconhecimento do direito de contestação)” (MIGUEL, 1996, p. 11). Segundo Miguel (1996), referido processo foi compreendido por Dahl como um fenômeno estritamente político, não relacionado com qualquer aspecto social ou econômico; foi entendido como a superação dos custos da

repressão pelos custos da tolerância (em relação à contestação pública e à inclusão de novos grupos sociais).

Para que esse processo se consolide, conforme Pateman (1992), Dahl propõe que, inicialmente, seja ampliado o acesso ao poder das diversas minorias, por meio da inclusão: isso significa, portanto, o sufrágio universal como condição para a democracia. Segundo Abu-El-Haj (2008), essa ocorrência se apresenta como a *primeira condição cultural política* necessária à consolidação da poliarquia. Nesse sentido, Dahl admite a transformação da política em direção à poliarquia por meio de práticas sociais, o que implica a qualificação da luta pela igualdade (política) como motor da mudança (ABU-EL-HAJ, 2008).

Existindo diferentes minorias com o poder de formularem, expressarem e terem preferências consideradas pelos governantes, faz-se necessário distribuir o poder entre elas por meio de eleições competitivas. Nesses termos, segundo Abu-El-Haj (2008, p. 171), “a segurança mútua, a segunda condição cultural, é fruto da rotinização da política competitiva”, que se desenvolve na medida em que os recursos disponíveis ao governo caem em relação aos disponíveis à oposição.

Nessa medida, a poliarquia consolidada permite que a segurança mútua se fortaleça, concedendo maior estabilidade ao regime, na medida em que a distribuição de recursos entre as minorias for mais equitativa. Entretanto, Pateman (1992, p. 20) ressalta que essa distribuição equitativa possui limites, visto que, para Dahl, “os grupos de condição sócio-econômica baixa apresentam o menor índice de atividade política e também revelam com maior frequência as personalidades ‘autoritárias’”. Nesse sentido, a incorporação do cidadão comum na atividade política poderia fazer ruir o sistema poliárquico em sua estabilidade.

Para além, especificamente, das teorias de Schumpeter e Dahl, a teoria da democracia liberal-pluralista mostra-se como o resultado da resposta a três específicas questões: “a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala” (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 44). Assim, para finalizar, abordar-se-ão os elementos essenciais envolvidos com essas três questões, a fim de se obter uma visão mais ampla e genérica a respeito desse modelo democrático.

A primeira questão refere-se à adoção da perspectiva da democracia como procedimento, vazio de valores (soberania popular):

conforme já dito, trata-se de um meio, não de um fim. No entendimento de Santos e Avritzer (2002), três reduções são produzidas por essa perspectiva: do sentido de soberania popular por meio da *neutralização* (exclusão de valores) da democracia; da concepção complexa de democracia para simples regras do jogo democrático; do procedimento, essencial a qualquer regime democrático, para o procedimentalismo, e desse, para um sistema de alternância de elites no poder (SANTOS & AVRITZER, 2002).

A segunda questão, por sua vez, segundo Santos e Avritzer (2002), relaciona-se com a estrutura burocrática e técnica do Estado como indispensável para a tomada de decisões administrativas (e políticas) – processo que fragilizou as possibilidades de controle dos cidadãos sobre os processos de decisão política. O Estado de bem estar social, ampliando as competências originais do Estado moderno, tornou-se superespecializado a fim de cumprir com suas obrigações; em conjunto com o monopólio da ciência e da técnica sobre a verdade, nos termos já referidos, a decisão política assumiu uma dimensão técnica mais acentuada. Nesse sentido, ao menos parcialmente, a burocratização do Estado reduziu o exercício do papel de protagonistas da história pelos cidadãos¹⁰².

Por fim, a terceira questão está direcionada para o papel da representação como única solução para a questão da autorização no contexto de sociedades numerosas. Segundo Santos e Avritzer (2002), Robert Dahl defendeu a representatividade enfaticamente no intuito de resolver a referida incompatibilidade entre deliberação e implementação. No entanto, na teoria hegemônica a representação reduziu-se à dimensão da *autorização*, com base no consenso racional e na possibilidade de representar a maioria (ou várias minorias, no sentido empregado por Dahl) por meio do processo eleitoral, esquecendo-se da *prestação de contas* que dela decorre.

Nesse sentido, entende-se que

¹⁰² Destaca-se que, conforme já foi ressaltado, o processo de consolidação do Estado de bem estar social foi caracterizado por dinâmicas conflitantes e ambíguas: “embora seja ainda hoje debatível em que medida a cidadania social é uma conquista do movimento operário ou uma concessão do Estado capitalista, não parece restar dúvida que, pelo menos, sem as lutas sociais do movimento operário, tais concessões não seriam feitas” (SANTOS, 1991, p. 147). Nesse sentido, a atuação do Estado de bem estar social é compreendida por alguns autores como Santos (1991), em razão da burocracia e especialização que ele implicou, como uma perda de autonomia e contestação política.

A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 49-50).

Diante do exposto, nota-se que a teoria apresentada não está isenta de críticas contundentes. Tendo em vista a intenção de estabelecer um modelo analiticamente estruturado, que se apresente *potencialmente apto* para a tomada de decisão no contexto do sistema de responsabilidades compartilhadas traçado na Constituição Federal brasileira de 1988, elaborar-se-ão algumas, dentre tantas outras, críticas que se mostram relevantes ao trabalho.

Conforme foi possível identificar, o liberalismo político e econômico é o lastro em que se sustenta a teoria da democracia liberal-pluralista, cujo elemento de referência é a competição entre os líderes pelo voto do povo. Nesse sentido, o individualismo subjacente a essa concepção resta evidente ao se perceber que, da concorrência entre os líderes, não se extrai uma vontade coletiva, uma maioria legítima: mas várias minorias, por meio da agregação de *preferências e interesses individuais pré-existentes*. Dessa forma, a democracia resume-se a um método político vazio de valores e princípios, completamente distanciado da base que dá origem ao nome: o povo.

Considerando os fundamentos éticos e constitucionais traçados para a proteção do meio ambiente, consubstanciados no que foi denominado de Sistema de Responsabilidades Compartilhadas, é possível perceber que essa teoria democrática não pode embasar um modelo para a atuação da população. Sem dúvida, uma teoria democrática com base individualista e concorrencial não possui os fundamentos principais para possibilitar a proteção ambiental, que é vista como uma tarefa da coletividade, a ser desempenhada de forma colaborativa e associativista entre Estado e cidadãos.

Outro aspecto bastante questionável no modelo traçado refere-se à estrutura do processo de democratização que conforma a poliarquia: inclusividade e liberalização. Segundo Miguel (1996, p. 11), tal “[...] modelo bidimensional também enfrenta críticas recorrentes, a começar pela ausência de uma dimensão *social*, que permita que os direitos de

participação e oposição sejam usados de maneira efetiva”. De fato, o processo de democratização proposto por Dahl afirma-se como estritamente político, não carreando consigo elementos sociais ou econômicos. Dessa separação analítica ou metodológica resulta uma práxis que ignora a realidade social, uma política que se isola da sociedade e, por isso, reduz-se aos seus aspectos meramente formais – quase ficcionais.

Frente a isso, cabe ressaltar que a tentativa de elaboração de uma teoria pura da democracia, ausente de valores e científica, mostra-se como uma falácia. Eminentemente nas ciências sociais, no entendimento de Santos, o objetivo metodológico de excluir qualquer interferência dos valores e experiências de vida do pesquisador ou teórico representa um esforço em vão ou, especialmente, uma estratégia adotada quando a finalidade é escolher uma situação particular e, extraíndo-a de seu contexto, naturalizá-la e universalizá-la¹⁰³.

Em razão das observações traçadas, entende-se que esta teoria, ao firmar condições culturais (apenas) políticas para a democracia, mantém intocada a realidade social que pode se apresentar como contexto para sua implementação. Considerando a realidade brasileira de disparidades socioambientais que se apresenta como contexto para a tomada de decisão, nota-se mais uma vez que essa teoria é claramente insuficiente para considerar as complexidades que a proteção ambiental precisa enfrentar para ser consolidada.

Por fim, há duas críticas que estão eminentemente ligadas com os desenvolvimentos traçados pela teoria da sociedade de risco. Primeiramente, há que se destacar a tendência tecnocrática que essa concepção possui ao unir as respostas da ciência à burocracia estatal como solução, em detrimento do exercício do poder político pelos cidadãos. Certamente, não é mais possível que se adote a resposta científica como solução única e verdadeira, na medida em que a ciência perdeu seu monopólio sobre a verdade, escancarando as portas para um debate entre diferentes racionalidades¹⁰⁴.

Nesse sentido, a impossibilidade de adotar a ciência como única fonte de informações e ponderações para a gestão do risco ambiental já é clara. Além disso, dicotomizar os direitos democráticos frente à verdade científica implica uma postura analítica e prática simplificadora; o reforço da demanda por legitimação do poder político

¹⁰³ A respeito do tema, vide SANTOS, 2002.

¹⁰⁴ Conforme se desenvolveu ao longo do primeiro capítulo, com base em BECK, 2010.

que ocorre com a emergência do Estado Democrático de Direito não admite mais essa separação. É preciso buscar um rearranjo que possibilite o debate entre essas diferentes racionalidades: a coordenação do exercício do poder político pela população com diferentes percepções das ciências (no plural) a respeito da questão.

Além disso, Beck (2010) afirma que a sociedade de risco derrubou as fronteiras da política para outras esferas, o que demanda uma ampliação de seu conceito, de sua finalidade, transcendendo os restritos limites da política em sua concepção moderna: parlamento, eleições, eleitores. Conforme se observa, é justamente essa a circunscrição definida pela teoria liberal-pluralista de democracia: um método político, um arranjo institucional, centrado no processo eleitoral, subsumido ao conceito de representação.

Nessa medida, o modelo explicitado apresenta-se absolutamente fechado a qualquer tipo de interferência de outras searas – como a economia e a mídia, por exemplo – e, principalmente, avesso a qualquer espécie de participação da população. Mostra-se, logo, completamente inadequado para corresponder à demanda por compartilhamento do exercício do poder político que é provocada pelas nuances que a sociedade de risco traz. Também, apresenta-se muitíssimo aquém dos princípios estruturantes definidos para o Estado Democrático de Direito brasileiro e da missão constitucional dirigida ao Estado e à coletividade de proteção do meio ambiente, para presentes e futuras gerações, humanas e não humanas.

Frente a essa inadequação, impõe-se a escolha e definição de uma teoria que se mostre aberta ao debate entre diferentes racionalidades: a democracia deliberativa. Assim, parte-se para a compreensão dos princípios e caracteres envolvidos na sua conformação. Identifica-se, na mesma, a existência de um *modelo analítico* bem conformado que aparenta possuir, *em termos teóricos*, as condições mínimas necessárias para o cumprimento do sistema de responsabilidades compartilhadas traçado na Constituição.

3.2.2 O modelo normativo-procedimental deliberacionista: potencialidades para a participação popular na gestão do risco ambiental

Simultaneamente à consolidação da concepção hegemônica de democracia na segunda metade do século XX, desenvolveram-se

concepções democráticas que se contrapuseram àquela, em maior ou menor medida, que podem ser chamadas genericamente, segundo Santos e Avritzer (2002), de concepções não hegemônicas de democracia. Em sua grande maioria, as concepções não hegemônicas não romperam com o procedimentalismo da teoria liberal; ao invés de esvaziá-lo de sentido e reduzi-lo ao arranjo institucional consubstanciado no processo eleitoral para a formação de uma maioria (ou de várias minorias), conjugaram-no com a concepção de que a democracia é uma forma de vida, uma *forma de sociedade*¹⁰⁵.

Nesse sentido, tais correntes preencheram o aspecto procedimental com o reconhecimento da pluralidade humana na medida em que identificaram na democracia uma nova gramática da relação entre Estado e sociedade. No entendimento de Santos e Avritzer (2002, p. 51), “trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais”, o que possibilita desenvolver a abertura necessária para a formação de novas normas, leis e instituições, a partir do contexto em que elas se inserem.

É exatamente nesse contexto de indeterminação característica da democracia que se insere o papel relevante que o procedimento democrático pode desempenhar, em especial, por meio da teoria deliberativa. Dessa forma, Santos e Avritzer (2002, p. 52) entendem que Jürgen Habermas “[...] abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos”.

O procedimentalismo reinsere a dimensão social, colocando o discurso na esfera pública como um meio para se atingir decisões coletivas através da *participação de uma pluralidade de atores sociais*. Segundo Miguel (1996, p. 12), “longe de constituírem elementos prévios, as preferências são construídas e reconstruídas por meio das interações na esfera pública, em especial do debate entre os envolvidos”. Recupera-se, assim, o liame existente entre procedimentalismo e participação. Nesse sentido, considerando que a teoria deliberativa apresentou-se como a mais forte alternativa à concepção liberal de democracia nos últimos vinte anos (MIGUEL, 1996), opta-se pela sua

¹⁰⁵ Quanto a Habermas, entretanto, não se acompanha tal entendimento. Habermas esclarece, expressamente, que o modelo procedimentalista da política que propõe está relacionado com a *legitimação das decisões tomadas por um sistema político configurado como Estado de direito*, e não se refere à totalidade social – embora a ação comunicativa, que é base do modelo, esteja presente para além desses limites (HABERMAS, 1997, vol. II).

adoção como modelo analítico não-hegemônico de democracia¹⁰⁶, tendo em vista os fins traçados para essa dissertação.

Em uma visão panorâmica, destaca-se que a teoria deliberativa da democracia se apresenta, assumidamente, como um modelo normativo de democracia. A intenção de Habermas na sua formulação é estabelecer um *parâmetro ideal* de esfera pública na qual seja possível o diálogo (discurso), sob a forma de ação comunicativa¹⁰⁷, entre iguais, em busca do consenso, por meio do procedimento. Este, por sua vez, segundo Miguel (1996), também é tratado como um ideal normativo: assumindo-se como um parâmetro a ser seguido, ao menos em sua concepção teórica não gera a preterição da realidade.

O caminho traçado por Habermas para conceber sua teoria deliberativa parte do embate entre duas correntes, em busca de uma terceira via (HABERMAS, 1995): o liberalismo e o republicanismo. O liberalismo a que Habermas se refere é, essencialmente, o modelo liberal-pluralista traçado anteriormente. O republicanismo, por sua vez, constrói-se a partir da recuperação da concepção grega e romana de política – em um contraponto à perspectiva moderna, burguesa, liberal e eminentemente instrumental – como a *participação na vida pública* que conduz à plena realização humana.

Segundo Miguel (1996), a corrente retoma autores como Nicolau Maquiavel e Rousseau, buscando o sentido de liberdade como participação ativa na vida pública política, em oposição à noção burguesa, que a entende como fruição de interesses privados. Nesse sentido, o exercício do poder político pelos cidadãos deve ser direcionado ao bem comum coletivo, de modo a formar uma vontade coletiva por meio do diálogo voltado ao entendimento. Nesse processo, os cidadãos “[...] se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais” (HABERMAS, 1995, p. 40).

Segundo Habermas, no republicanismo existe uma importante aposta nas virtudes dos cidadãos no desempenho da política, visto que eles devem submeter seus interesses particulares em prol do bem

¹⁰⁶ A fonte principal deste modelo é a obra HABERMAS, 1997, vol. I e vol. II. Não é a única, entretanto, de modo que serão apresentadas colaborações pertinentes de outros autores.

¹⁰⁷ Em termos introdutórios, pode-se dizer que a ação comunicativa “[...] é a ação voltada para o entendimento mútuo, por intermédio do diálogo, em oposição à ação estratégica, que busca apenas o sucesso e utiliza caracteristicamente operadores sistêmicos como o poder e o dinheiro”, lastreada em uma lógica utilitarista (MIGUEL, 1996, p. 13).

comum, em direção à autodeterminação cidadã. Para isso, ressalta-se a necessidade de “[...] uma *base de sociedade civil* autônoma, independente tanto da administração pública como do intercâmbio privado, que protegeria a comunicação política da absorção pelo aparato estatal ou da assimilação à estrutura do mercado” (HABERMAS, 1995, p. 40). Dessa forma, existe uma separação entre sociedade política e sociedade econômica; da mesma forma, o poder administrativo é entendido como decorrente do resultado do diálogo em direção à autocompreensão, à vontade política formada dialogicamente.

Nesse sentido, a diferença fundamental existente entre a concepção liberal e a concepção republicana de democracia encontra-se no papel desempenhado pelo processo democrático. Na democracia liberal-pluralista, o processo político possibilita a formação da vontade política a partir da *concorrência* entre atores sociais que disputam posições de poder; o resultado dessa disputa é verificado com base no número de votos obtidos frente ao eleitorado, ao qual resta somente a possibilidade de *ser representado* pelos vencedores da disputa.

Nessa perspectiva, o processo político tem a finalidade apenas de compatibilizar preferências individuais por meio das eleições. Assim, “[...] o status dos cidadãos define-se pelos direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos” (HABERMAS, 1995, p. 40), que possuem conotação eminentemente negativa, de não interdição da fruição de interesses privados – sejam políticos ou civis.

Diferentemente, o processo político na concepção republicana apresenta-se de maneira mais complexa em razão do matiz ético que lhe confere a noção de prática para a realização máxima do ser humano. Tal concepção “[...] entende a política como um processo de argumentação racional e não exclusivamente de vontade, de persuasão e não exclusivamente de poder, orientado para a consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa [...]” (MICHELMAN, s.d. apud HABERMAS, 1995, p. 43). Emerge, portanto, uma vontade política que transcende a simples agregação de preferências pessoais e se aproxima de uma vontade propriamente coletiva.

Nessa esteira, o conceito de cidadão para o republicanismo tem foco nas liberdades positivas identificadas com o direito de participação e de comunicação política. Por sua vez, a finalidade do Estado é “[...] a garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos” (HABERMAS,

1995, p. 41), para além da mera abstenção de ações que afetem direitos individuais. O republicanismo, dessa maneira, fortalece a possibilidade de *participação dos cidadãos* e a busca, entre eles, da formação de *consensos coletivos*.

Diante dessas discrepantes concepções, Habermas afirma a relevância do diálogo na identificação de uma vontade coletiva, elemento que caracteriza o republicanismo. Entretanto, identifica problemas essencialmente relacionados com o “[...] idealismo excessivo que há em tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum” (HABERMAS, 1995, p. 44) – perspectiva que resulta no que considera um *estritamente ético dos discursos políticos*, visto que o discurso político também possui finalidades instrumentais. Habermas (1995) ressalta, igualmente, que é preciso considerar a relevância do Estado de direito, o qual é afastado para segundo plano no republicanismo, visto que em razão da autonomia cidadã, a vontade política extrai sua legitimidade da própria sociedade (e não do Estado).

Com referência nessas colocações, Habermas formula uma terceira via, a partir de aspectos de ambas as teorias comentadas, articulando-as por meio da *teoria do discurso*: assim nasce a teoria deliberativa, que se apresenta por uma perspectiva mais normativa do que o modelo liberal, mas menos normativa que o modelo republicano. Nesse sentido, Habermas (1995, p. 45) esclarece que

A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora.

Sob esse prisma, passa-se à compreensão do modelo deliberativo e seus elementos mais relevantes, iniciando pela explicitação do papel de integração social realizado pelo direito para, posteriormente, abordando a política deliberativa, expressar os caracteres do papel da sociedade civil nesse contexto. Nesse caminho, pretende-se apresentar os fatores que conformam a democracia deliberativa como um modelo analítico potencialmente apto para embasar a efetividade do sistema de responsabilidades compartilhadas.

3.2.2.1 Princípio do discurso: a função de integração social do direito como base para a democracia deliberativa

Na obra em que Habermas realiza a construção do seu modelo analítico de democracia deliberativa, Siebeneichler (1997, vol. I, p. 5) ressalta que “[...] se entrelaçam elementos da filosofia, do direito e das ciências sociais, capazes de provocar discussões fecundas acerca das ingentes questões de integração social [...]”, o que a torna extremamente complexa e detalhada. Tendo em vista os limites desse trabalho, focar-se-á na apresentação dos elementos mais relevantes para a composição e compreensão do modelo de democracia deliberativa, de modo que as especificidades filosóficas que a questão comporta não serão abordadas em sua completude e detalhamento.

A preocupação principal e originária que conduz à adoção da perspectiva discursiva e, por consequência, à política deliberativa, é o tema da *manutenção da integração social* no contexto das sociedades ocidentais atuais, representada pela tensão entre facticidade e validade: ou seja, a tensão entre positividade e legitimidade do direito (HABERMAS, 1997, vol. I). De fato, nos termos do que foi abordado a respeito da formação das sociedades modernas¹⁰⁸ e, posteriormente, com a emergência paulatina de caracteres da sociedade de risco¹⁰⁹, as sociedades se tornam mais complexas, diferenciam-se funcionalmente e perdem suas referências simbólicas baseadas no espaço local e no tempo presente. Portanto, Habermas (1997, vol. I, p. 47) parte “[...] do fato de que as garantias meta-sociais do sagrado caíram, as quais tinham tornado possível a força de ligação ambivalente de instituições arcaicas [...]”, retirando do direito suas bases históricas de legitimação.

Diante de um cenário de pluralidade social e desafios à política, a possibilidade de existirem zonas de sobreposição ou de convergência de convicções capazes de proteger a coesão social cai vertiginosamente. Devido a tais razões, Habermas defende que a manutenção da integração social precisa ser buscada por meio da *ação comunicativa*¹¹⁰, especialmente por meio do enfoque performativo, em que os atores “[...]”

¹⁰⁸Com base em GIDDENS, 1991.

¹⁰⁹Com base em BECK, 2010.

¹¹⁰ Com a finalidade de breves esclarecimentos, tem-se os conceitos a seguir. “O mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas, não somente se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, como também dependem das identidades de indivíduos socializados”(HABERMAS, 1997, vol. I, p. 111).

dependem de uma compreensão da situação, negociada em comum, passando a interpretar fatos relevantes à luz de pretensões de validade reconhecidas intersubjetivamente” (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 47).

Dessa forma, segundo Habermas, considerando que os direitos subjetivos privados foram traçados tendo em vista o sucesso de interesses individuais, a fim de que a integração social seja cultivada é necessário que a estabilização da tensão entre facticidade e validade realizada pelo direito positivo esteja previamente *fundamentada em consensos negociados resultantes do agir comunicativo*. É exatamente nesse momento que se estabelece a relação entre a ação comunicativa (solidariedade) e a legitimidade¹¹¹ do direito positivo, no qual a fruição de direitos privados é apenas um exemplo. Nesse sentido,

O conceito do direito moderno – que intensifica e, ao mesmo tempo, operacionaliza a tensão entre facticidade e validade na área do comportamento – absorve o *pensamento democrático* desenvolvido por Kant e Rousseau, segundo o qual a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica construída com direitos subjetivos só pode ser resgatada através da força socialmente integradora da ‘vontade unida e coincidente de todos’ os cidadãos livres e iguais (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 53).

Compreende-se, nesse caminhar, a relevância do elemento participativo para o modelo de Habermas, visto que, por meio do exercício do diálogo orientado pelo entendimento mútuo (ação comunicativa), os cidadãos exercem a sua autonomia política em direção à formação de construções normativas, *tendo por referência um procedimento que traça as condições ideais para isso* – base do modelo de democracia deliberativa. Nessa medida, conjugando a positividade (validade do direito) com a pretensão à aceitabilidade (legitimidade do direito), o direito extrai a sua força, desempenhando adequadamente o seu papel de integração social¹¹².

¹¹¹ Nesse âmbito, tem-se também a dimensão da validade do direito positivo, aspecto que, no entanto, não representa o foco do trabalho aqui desenvolvido. Com a finalidade apenas de esclarecimento, apresenta-se o entendimento do autor: “Para um modo de ver empírico, a validade do direito positivo é determinada, antes de tudo e tautologicamente, pelo fato de que só vale como direito aquilo que obtém força de direito através de procedimentos juridicamente válidos [...]” (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 50).

¹¹² Cabe referir que se tratam de três fontes da integração social – a solidariedade, o dinheiro e o poder administrativo – que estão ligados ao direito, ao qual cabe a institucionalização desses mecanismos (HABERMAS, 1997, vol. I).

Nessa esteira, a fim de compatibilizar o processo de formação de consensos (vontade coletiva) com o exercício dos direitos individuais, sem recair no idealismo republicano, Habermas propõe compreender o nexos existente entre eles. Neste trajeto teórico, Habermas realiza uma reflexão sobre o próprio conceito de direito subjetivo, ressaltando a necessidade de consideração do *reconhecimento mútuo* que existe entre os indivíduos a respeito desses direitos. Nesse sentido, defende que

[...] direitos subjetivos não estão referidos, de acordo com seu conceito, a indivíduos atomizados e alienados, que se entesam possessivamente uns contra os outros. [...] Neste sentido, os direitos subjetivos são co-originários com o direito objetivo; pois este resulta dos direitos que os sujeitos se atribuem reciprocamente (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 121).

Com base nessa concepção, entende-se que a autonomia privada e a autonomia política devem ser vistas como co-originárias. Para Habermas (1997, vol. I, p. 137, grifo do autor), “o visado nexos interno entre soberania do povo e direitos humanos reside no conteúdo normativo de um *modo de exercício da autonomia política*, que é assegurado através da formação discursiva da opinião e da vontade [...]”. Resta, dessa maneira, bastante claro o viés normativo-procedimental adotado pelo autor, que faz residir a legitimidade do direito no arranjo comunicativo, procedimentalmente normativo, decorrente do diálogo direcionado ao auto-entendimento – elementos que se constituem em premissas para a conformação da democracia deliberativa.

Essa co-originariedade forma-se mediante a aplicação do *princípio do discurso*¹¹³ sobre o “direito a liberdades subjetivas de ação em geral” para que, em conjunto, os indivíduos formulem as condições necessárias para a posterior geração do *próprio* código jurídico. Emergem, assim, direitos fundamentais que “[...] regulam apenas as relações entre os civis livremente associados, *antes de* qualquer

¹¹³ Um conceito de princípio do discurso não é diretamente fornecido por Habermas na obra essencialmente utilizada. Dutra (2005) afirma a sua formulação, por Habermas, sob os seguintes termos: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 142). Independentemente de uma formulação conceitual, é indispensável compreender que o princípio do discurso decorre do agir comunicativo, no sentido da fala realizada por sujeitos que, orientados pelo entendimento, pretendem estabelecer pretensões de validade.

organização objetiva ou jurídica de um poder do Estado [...]” (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 159), quando haveria, segundo Dutra (2005), apenas a formação de uma socialização horizontal entre os sujeitos.

Tais direitos fundamentais, necessários para a formação do direito de autolegislação, são genericamente formulados por Habermas como: o direito à maior medida possível de *iguais liberdades subjetivas* de ação (direito à dignidade do homem, à liberdade, à vida, por exemplo); direito ao *status de membro* numa associação voluntária de parceiros do direito (a proibição de extradição e o direito de asilo¹¹⁴, por exemplo), e direitos que resultam da *possibilidade de postulação judicial* para a proteção jurídica individual (garantias processuais fundamentais, proibição de tribunais de exceção, entre outros).

Nessa medida, o princípio do discurso, ao ser institucionalizado pela formação da ordem jurídica, assume a feição de *princípio da democracia*. Conforme Habermas (1997, vol. I, p. 165), “o princípio do discurso só pode assumir a figura de um princípio da democracia, se estiver interligado com o *medium* do direito, formando um sistema de direitos que coloca a autonomia pública numa relação de pressuposição recíproca”. Dessa maneira, conforme Dutra (2005), pelo fato de conceder forma jurídica¹¹⁵, reveste de força coativa os pressupostos comunicativos, que se constituem como indispensáveis no processo democrático.

No contexto deste processo de co-originariedade pelo princípio do discurso, surge o *direito à autolegislação* (autonomia política) e, com ele, o direito de *igualdade de participação* (quarto direito fundamental) na formação da vontade política para a criação do direito legítimo. Tem-se, portanto, a partir da concepção explicitada, a formação do direito à igualdade de participação, essencial ao modelo democrático deliberativo, a ser exercido nos termos que serão abordados.

Por fim, cabe ressaltar a identificação, por Habermas, da formação, como consequência do direito à igualdade de participação, de um quinto direito fundamental. Trata-se de direitos fundamentais a condições de vida digna, social, técnica e ecologicamente, a fim de

¹¹⁴DUTRA, 2005, p. 231.

¹¹⁵Forma jurídica é entendida como constituída por: a) liberdade subjetiva de ação e b) coação (DUTRA, 2005, p. 225).

possibilitar o exercício dos direitos antes definidos (quinto direito fundamental)¹¹⁶.

Para complementar, impõe-se destacar que a manutenção da legitimidade da ordem jurídica exige a juridicização de outros elementos, além dos direitos subjetivos, por meio da autonomia política: o poder político (parlamento e poder administrativo, nos termos de Habermas) precisa estar submetido a essa condição. Nesse sentido, Habermas refere que o Estado de direito possibilita e representa essa institucionalização, destacando a sua relevância no contexto da democracia deliberativa. Tem-se, dessa maneira, que “[...] a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta consequente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático” (HABERMAS, 1995, p. 47).

Nessa esteira, a autonomia política gerada pela aplicação da teoria do discurso às liberdades subjetivas em geral “[...] coloca a legislação na dependência do *poder comunicativo*, o qual, segundo Hannah Arendt, ninguém pode ‘possuir’ verdadeiramente” (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 185), já que ele somente existe na medida em que se forma uma “[...] ‘opinião em torno da qual muitos se uniram publicamente’” (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 186). Nesse sentido, o poder comunicativo mostra-se como poder político em potencial, surgindo em esferas públicas onde seja possível interagir e formular pretensões de validade – não se mostrando equivalente à dominação¹¹⁷.

Diante do exposto, resta compreender por que meios, nos termos da democracia deliberativa, torna-se possível verificar a efetividade do poder comunicativo sob a forma de poder político. Tendo em vista o problema das escalas ressaltado anteriormente, e a insuficiência do

¹¹⁶ Ressalta-se que Habermas diferencia os quatro primeiros direitos fundamentais do último, considerando que a fundamentação daqueles é absoluta, enquanto a deste é relativa – já que, no caso do quinto direito, poderia ocorrer dele já ser efetivo em determinada sociedade. “No caso dos direitos anteriores, toda e qualquer sociedade deveria tê-los, já que remetem à própria estrutura discursiva da racionalidade comunicativa e, portanto, para Habermas, remetem à possibilidade da própria legitimidade do ordenamento jurídico” (DUTRA, 2005, p. 233).

¹¹⁷ Note-se que, para Hannah Arendt, poder e violência (dominação) são totalmente opostos. Habermas, por sua vez, insere o elemento comunicativo no conceito de poder, mas “a questão da ação estratégica orientada em função de interesses, deverá estar incluída, por uma questão factual, histórica e de realismo político, no tratamento da questão da legitimidade do poder e do direito” (DUTRA, 2005, p. 195).

modelo liberal-pluralista centrado na competição e na representação, entende-se que o modelo da democracia deliberativa se apresenta potencialmente apto a assegurar espaços e argumentos que viabilizem uma maior participação da população junto às decisões sobre o meio ambiente no Estado democrático de direito. Nesse contexto, impõe-se traçar os elementos definidores que completam o modelo de democracia deliberativa aqui delineado.

3.2.2.2 Política deliberativa: o papel da sociedade civil na esfera pública

Nos termos do que já foi abordado, destaca-se que a autonomia política decorre da aplicação do princípio do discurso aos direitos subjetivos em geral, de modo que o agir comunicativo possibilita a legitimação do direito a ser constituído, porque originário do diálogo intersubjetivo. O direito, por sua vez, realiza a “[...] institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal” (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 21), de maneira a transformar o poder comunicativo em poder político – o que legitima, também, o Estado de direito.

Frente a essas concepções, que se constituem em premissa para a teoria deliberativa, uma adequada visualização do modelo democrático que se entende como apto a viabilizar a efetivação do sistema de responsabilidades compartilhadas exige a apresentação de algumas noções centrais. A partir do conhecimento de tais noções, tornar-se-á viável a explicitação dos elementos que permitem efetivar a transformação do poder comunicativo em poder político, mediante a participação da sociedade civil nas esferas públicas. Nesse momento, ter-se-á, então, a construção mais relevante desse modelo para a tentativa de consolidação do sistema de responsabilidades compartilhadas.

Primeiramente, em relação à concepção a respeito da soberania do povo, a teoria do discurso insere o agir comunicativo como elemento constitutivo, dispensando a necessidade de visualizá-la como “sujeito”, mas sem perder sua essência em simples competências jurídico-constitucionais. Essencialmente, a soberania do povo está descentralizada, sendo exercida nas diferentes esferas públicas políticas, formais e informais, desde que com base em pressupostos

comunicacionais¹¹⁸. Nesse sentido, ela pode ser exercida pelos mais diversos cidadãos, não se limitando ao espaço de eleições para *representação*.

Nessa linha, para tal modelo teórico, a separação existente entre Estado e sociedade deve se manter, mas também deve haver a separação da *sociedade civil* frente ao mercado. A sociedade civil é identificada por Habermas (1997, vol. II) por meio de um núcleo institucional, formado por *associações e organizações livres, não estatais e não econômicas* – além do papel destacado exercido pelos meios de comunicação de massa e pelas grandes agências. Cabe, portanto, à sociedade civil realizar a ponte de ligação entre a esfera privada – âmbito das experiências pessoais – e a esfera pública – na qual tais biografias se entrelaçam a ponto de formarem problemas sociais que são tematizados – conduzindo à formação da opinião.

Nesses termos, a sociedade civil pode ser identificada pela conjunção de quatro características fundamentais que traduzem o processo acima descrito. A primeira, pluralidade (de histórias, de grupos, de perspectivas); a segunda, publicidade (por meio de instituições culturais e de comunicação). Em terceiro, a privacidade (domínio do desenvolvimento moral individual) e, por fim, a legalidade (direitos fundamentais que possibilitam demarcar a separação da pluralidade, publicidade e privacidade em relação ao Estado e ao mercado) (HABERMAS, 1997, vol. II).

Entretanto, questiona-se, afinal, como é possível que os problemas sociais tematizados pela sociedade civil, com base em diálogos direcionados ao entendimento, tornem-se poder político nas estruturas constitucionais do Estado democrático de direito. Em outros termos, é possível afirmar que esse questionamento se mostra intimamente relacionado com reflexões a respeito de quais são as potencialidades da democracia deliberativa para a efetividade da gestão compartilhada do risco ambiental.

A teoria deliberativa se estrutura em dois caminhos, que confluem no sentido de transformarem o poder comunicativo em poder político. O modelo deliberativo desenvolvido por Habermas entende que a formação e organização dos processos comunicativos e de tomada de

¹¹⁸ No que se refere a essa concepção, Habermas reconhece que “[...] tal ‘soberania popular’ procedimentalizada não pode operar sem a cobertura de uma cultura política, sem os modos de pensar e de agir, mediados pela tradição e pela socialização, de uma população *acostumada* com a liberdade política [...]” (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 274).

decisão políticos se desenvolvem com base em uma estrutura dividida em *centro e periferia*, que, segundo Lubenow (2010), comunica-se por meio de eclusas.

O centro desse sistema político é composto pelas instituições formais, compreendendo a administração (incluindo o governo), o poder judiciário e a própria formação da opinião e da *vontade* (parlamento, eleições políticas, etc.) – sendo que dentre essas, o parlamento é a instituição que se apresenta mais aberta e apta para a identificação e tematização dos problemas sociais. Essa estrutura discursiva, ao tratar da *formação da vontade* e pelo fato de estar mais diretamente ligada com a tomada de decisão pelo Estado, está mais formalmente normatizada em seus procedimentos.

A periferia desse sistema político, por sua vez, é composta pela *esfera pública informal*, não institucionalizada, de formação espontânea¹¹⁹ e estrutura anárquica, motivo pelo qual, segundo Habermas (1997, vol. II), está mais exposta aos efeitos de repressão e exclusão do poder social. Mostra-se, genericamente, isenta de limitações (já que a decisão não precisa, necessariamente, ser tomada) e, por isso, profícua ao trabalho de formulação, reconhecimento, tematização e dramatização dos problemas sociais. Relaciona-se com a *formação da opinião*, de modo que se apresenta procedimentalmente menos rígida; nesse sentido, em regra, a opinião pública “[...] não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 23).

Tratando-se de um modelo de eclusas, resta entender de que maneira se estabelece comunicação entre centro e periferia do sistema político. Nessa medida, reconhece-se que “para poderem ser transpostas com autoridade, decisões impositivas têm que atravessar os canais estreitos do núcleo” (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 88), de modo a serem definitivamente elaboradas procedimentalmente e emitidas pela instituição competente.

Nesse processo, segundo Lubenow (2010), as eclusas se abrem para permitir que as formulações e tematizações realizadas pela periferia atravessem as comportas do núcleo do sistema político, adentrando nele, para que sejam consideradas em sua formulação comunicativa mais

¹¹⁹ No sentido de não ser regulada juridicamente por procedimentos – ao menos, não no sentido em que o centro do sistema político é. Entretanto, o autor destaca que a existência e manutenção dessa esfera pública é possível somente em um contexto de respeito aos direitos humanos.

original. Neste modelo ideal, é por meio desse trajeto¹²⁰ que se torna possível alcançar uma adequada legitimação das decisões políticas, visto que as demandas sociais formuladas pela opinião pública seriam consideradas pelo parlamento, pelos tribunais ou pela administração.

Para complementar o modelo que está sendo delineado, resta apresentar especificidades maiores a respeito de cada uma das esferas públicas políticas – iniciando pelo centro do sistema político. Nesse âmbito, são estabelecidos postulados que devem caracterizar o procedimento, os quais pretendem resguardar uma maior igualdade de participação. Para que tal isonomia se verifique, “o princípio do discurso submete a validade de qualquer tipo de norma de ação ao assentimento daqueles que, na qualidade de atingidos, tomam parte em ‘discursos racionais’” (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 199). Nesse sentido, os postulados a serem explicitados são definidos por Habermas (1997, vol. II, p. 28) como constituintes de um *modelo ideal* que “[...] legitima as decisões corretamente tomadas como estrutura central de um sistema político diferenciado e configurado como Estado de direito [...]”:

a) A deliberação ocorre por meio da argumentação racional – ou seja, que deve ser avaliada somente pelo seu conteúdo, não por elementos de classe, raça, etnia, gênero, idade, entre outros – que perpassa uma ampla troca de informações e percepções entre os participantes;

b) As deliberações devem ser inclusivas e públicas, de modo que todos os possíveis interessados na temática em debate devem ter seu acesso viabilizado;

c) Os participantes não devem ser pressionados por nenhuma coerção externa, e;

d) Os participantes são livres também de coerções internas, ou seja, não são pressionados por elementos que pudessem desequilibrar a igualdade de uma decisão a ser tomada com base somente no melhor argumento (questões como riqueza, poder e discriminações).

Esses são os postulados gerais, que devem ser considerados tanto em processos de formação democrática da decisão como da opinião. Especificamente no que se refere a processos de *tomada de decisão*, acrescentam-se mais alguns elementos:

¹²⁰ Habermas reconhece que essa condição não se perfectibiliza na prática, na maioria das democracias ocidentais. Diante disso, reforça o caráter normativo da teoria, que deve servir de padrão para possibilitar a modificação dessa prática.

e) Na esfera política formal, as deliberações em algum momento precisam gerar decisões. Por esse motivo, quando a argumentação racional não conduz à formação de consensos¹²¹ entre os participantes, a regra da maioria deve ser adotada ao se pressupor como menos falível que a opinião da minoria. Entretanto, essa decisão se mantém até que a minoria possa convencer os demais participantes da racionalidade de seu argumento. Conforme Dutra (2005), essa possibilidade se caracteriza como limitação indireta à regra da maioria. Além disso, para Habermas (1997, vol. I), limitação muito relevante se refere ao respeito dos *direitos fundamentais da minoria*, com a finalidade de impedir arbitrariedades da maioria;

f) Quanto ao campo temático, Habermas (1997, vol. II, p. 30) entende que “as deliberações políticas abrangem todas as matérias passíveis de regulação, tendo em vista o interesse simétrico de todos”. Sem dúvida, a questão de verificar se alguns temas se apresentam como de “interesse simétrico de todos” é bastante complexa. Segundo Habermas, liberais¹²² opõem críticas a essa colocação, afirmando que temas da esfera privada devem ser resolvidos particularmente¹²³. A perspectiva adotada pela política deliberativa está baseada em dois elementos: primeiro, considerando que autonomia política e autonomia privada se pressupõem mutuamente, mostra-se impossível dicotomizar as duas esferas; segundo, a delimitação de tais temas não deve ser feita de maneira definitiva, ou seja, a realidade deve estar em constante debate, e a tematização de problemas realizada na esfera pública informal deve encabeçar esse processo, e

g) Os participantes devem se mostrar abertos à modificação de posições por meio da assunção de novos argumentos e enfoques, visto que – especialmente em sociedades plurais e complexas – se mostra

¹²¹ Admite-se, portanto, que o consenso não é sempre atingido. Entretanto, ainda nesse caso, a diferença da democracia deliberativa para a democracia liberal-pluralista se mantém, visto que na primeira há a busca pela formação dessa maioria mediante discussões potencialmente dirigidas ao auto-entendimento – não apenas à concatenação de preferências individuais pré-estabelecidas.

¹²² Para Habermas, são aqueles relacionados com uma concepção de democracia não deliberativa, especialmente explicitada com base em Schumpeter e Dahl.

¹²³ “Eles rejeitam especialmente a tese defendida pelas feministas, segundo a qual qualquer tema tem que ser discutido publicamente, desde que pelo menos um dos participantes o considere relevante” (HABERMAS, vol. I, p. 39). A luta pela transposição desses limites liberais foi a tônica dos movimentos feministas por muito tempo, em que mulheres como Nancy Fraser precisaram argumentar pela ampliação do espaço público a fim de obter a politização também da relação de dominação estabelecida secularmente do homem sobre a mulher.

difícil esperar pela formação do consenso a partir, somente, de valores, tradições e formas de vida em comum.

Considerando que, segundo Lubenow (2010, p. 234), “procedimentos democráticos proporcionam resultados racionais na medida em que a formação da opinião e da vontade institucionalizada é sensível aos resultados de sua formação informal da opinião que resulta das esferas públicas autônomas [...]”, para compreender o modelo deliberativo, resta apresentar os elementos que compõem a esfera pública informal. Habermas, no intuito de conceituar esfera pública, inicia pelo elenco de características que *não* a configuram: especialização¹²⁴; hierarquização; normatização; institucionalização; sistema. Diante disso, o autor a define como um fenômeno social, nos seguintes termos:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 92).

Nesse sentido, a esfera pública se apresenta como um espaço – não no sentido geográfico, mas simbólico, do que deriva a metáfora com termos como arena e foro – em que se estabelece uma estrutura comunicacional, marcadamente direcionada ao entendimento, baseada no agir comunicativo. Forma-se na medida em que os *próprios* participantes assumem obrigações ilocucionárias no sentido de elaborar interpretações negociadas *cooperativamente*. Nesse processo, com frequência, emergem atores – em sentido sociológico e teatral – que encabeçam o processo de formação da opinião – os quais dependem, entretanto, do assentimento do público envolvido para que a opinião pública formada apresente legitimidade.

Além desse elemento, a democracia deliberativa implica a relevância de qualidades procedimentais, ainda que não rígidas, para a legitimidade da opinião pública: “por isso, o sucesso da comunicação pública não se mede *per se* pela ‘produção de generalidade’, e sim, por critérios formais do surgimento de uma opinião pública qualificada”

¹²⁴ A inexistência de especialização não impede, como é possível extrair de uma leitura global da obra, o desenvolvimento de diferenciações de papel social – como no caso do surgimento de atores que exercem grande influência sobre o público no processo de formação da opinião pública.

(HABERMAS, 1997, vol. II, p. 94) – sendo possível relacionar os postulados explicitados anteriormente, especialmente os contidos nos itens a) até d).

Por fim, considerando que a esfera pública deve se formar do entrelaçamento que a problematização pública de experiências autobiográficas gera (ligação entre esfera privada e esfera pública), a princípio, esse processo deveria ser revelado pelos “contextos comunicacionais das *pessoas virtualmente atingidas*” (HABERMAS 1997, vol. II, p. 97). Nem sempre é assim, entretanto, que transcorre a formação da esfera pública a respeito de um tema, na medida em que é possível diferenciar dois tipos de atores: “atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela” (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 96). O segundo tipo atua orientado por interesses e visa mobilizar convicções que sejam favoráveis a si mesmo, aproveitando-se do espaço que já possuía em outras esferas para manipular a formação de opinião no novo tema.

Diferentemente, o primeiro tipo de atores surge em razão da própria esfera pública que se forma; apresentam-se conscientes do papel que a luta por influência apresenta, mas também atuam direcionados a viabilizar a manutenção e reconstituição das estruturas comunicativas da esfera pública. Habermas qualifica esse tipo de atuação como “dupla orientação”, marcada por uma atuação ofensiva – na tematização de novos problemas sociais, dirigida a influenciar o poder político – e defensiva – visando conservar o potencial crítico dos processos comunicativos na esfera pública.

Nota-se, portanto, que essa perspectiva dúplice visualiza o reforço das estruturas comunicativas da esfera pública, em conjunto com a pressão social exercida pela formação da opinião pública, como uma possibilidade de ampliação e radicalização dos direitos fundamentais. Essa perspectiva promove um movimento de *contínuo processo de democratização*, visto que possibilita a ampliação dos espaços de deliberação, com a inclusão de novos participantes e temas. Observa-se, portanto, que esse modelo analítico de democracia, ainda que se constitua como uma proposta ideal, mostra-se como promissor para a consolidação do sistema de responsabilidades compartilhadas na proteção do meio ambiente.

Na medida em que a política deliberativa visualiza a discussão e a decisão de temas públicos como um processo em que os indivíduos

virtualmente atingidos devem participar e, nesse ínterim, estão potencialmente orientados para a formulação cooperativa de pretensões de validade, identifica-se a proposta de um processo democrático mais complexo e rico. A democracia deliberativa, nesse sentido, não se mostra limitada aos mecanismos de eleições e representação, incorporando outras esferas em que deliberações direcionadas à formação da opinião acontecem. Dessa maneira, tematizações realizadas na esfera pública informal devem ser consideradas na tomada de decisão final, pelo poder público, a fim de que o exercício do poder político seja legítimo.

Tendo em vista os elementos aqui apresentados, delineado analiticamente o modelo da democracia deliberativa, entende-se que o mesmo, ainda que imperfeitamente, mostre-se como mais adequado e aberto a uma efetivação da gestão compartilhada do risco ambiental. Entretanto, entende-se que trabalhos realizados por outros autores, na linha da democracia deliberativa, apresentem concepções relevantes para a construção de um modelo de democracia ainda mais avançado e inclusivo.

Especialmente, defende-se que a influência exercida pela esfera pública informal poderia ser mais efetiva mediante a institucionalização de mecanismos de participação direta. Igualmente, advoga-se a necessidade de refletir a respeito da inclusão da natureza como potencialmente atingida em tomadas de decisão que considerem a sua proteção. Diante disso, para configurar a teoria deliberativa nos termos em que se considera necessário, passa-se a apresentar colaborações de outros dois autores para o tema: Joshua Cohen e Robyn Eckersley.

3.2.3 Complementações à democracia deliberativa: arranjos participativo-deliberativos e democracia ecológica

Joshua Cohen, segundo Silva e Amorim (2010), parte da democracia deliberativa para acrescentar outros elementos, visando a uma maior efetividade do que chama de “democracia radical”¹²⁵. Nesse

¹²⁵ Destaca-se a referência de Habermas a Cohen na obra trabalhada. Ressalta-se a diferença que o primeiro apresenta frente ao segundo com relação ao entendimento a respeito da abrangência da política deliberativa: “Cohen ainda não se distancia de modo suficientemente enérgico da idéia de uma sociedade dirigida deliberativamente *em seu todo* e, nesta medida, constituída politicamente”, na medida em que Habermas entende que a política deliberativa é uma forma de tomada de decisão para um sistema político configurado como Estado de direito (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 28).

sentido, além do viés deliberativo, cuja essência repousa numa perspectiva dialógica a respeito do processo de formação da opinião e da vontade, que deve ser direcionado pela argumentação, a proposta de Fung e Cohen, com base em Rousseau, agrega a idéia de que

Os cidadãos devem ter uma atuação direta mais importante nas escolhas públicas ou, ao menos, engajar-se mais profundamente nas questões políticas substantivas, tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões serão efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos (FUNG & COHEN, 2007, p. 222).

Por meio da conjunção da deliberação com a participação, Fung e Cohen (2007) entendem ser possível oferecer melhores respostas aos problemas da democracia liberal-pluralista, por eles apontados como: a responsabilidade, no sentido de prestação de contas aos cidadãos; as condições reais de igualdade de participação política e a questão da autonomia política, no sentido de autogoverno. Entretanto, é preciso reconhecer que a compatibilização das duas perspectivas é uma difícil tarefa.

Na prática, por vezes a prevalência de deliberação pode conduzir à inexistência ou inefetividade da participação, e vice-versa: a preferência pelo melhor argumento pode conduzir à exclusão de participantes; a ampliação dos participantes pode facilitar a formação de deliberações nas quais poder e dinheiro tenham mais força que o melhor argumento (FUNG & COHEN, 2007). Além disso, Fung e Cohen também reconhecem as limitações de tempo e espaço relacionadas com as necessidades de tomada de decisão, ou seja, a democracia precisa ser realizada em termos que a governabilidade se mantenha viável.

Apesar dessas restrições, defende-se que a tomada de decisão a respeito de questões públicas pode conjugar participação e deliberação por meio de um cenário institucional que promova o reforço mútuo dessas práticas. Nesse sentido, entende-se que “o desafio que se impõe aos democratas radicais é, então, desenvolver reformas que incorporem ambas” (FUNG & COHEN, 2007, p. 228). Nessa esteira, Silva e Amorim (2010) destacam que a concepção de Fung e Cohen se apresenta por meio de soluções carregadas de institucionalização, na medida em que eles apresentam como condições para a operacionalização: a) a permissão e o estímulo de “inputs” (incorporação de experiências locais e informações); b) o oferecimento de propostas de valores políticos a serem incorporados pelos cidadãos; e

c) o oferecimento de formas institucionalizadas para a participação dos cidadãos na tomada de decisão.

É exatamente nessa perspectiva que Joshua Cohen representa uma melhoria na teoria deliberativa, ao acrescentar, *também*, arranjos participativo-deliberativos que possibilitem uma discussão, deliberação e decisão do poder público em conjunto com cidadãos. Esses, na perspectiva de Fung e Cohen (2007, p. 230), “[...] enquanto usuários dos serviços públicos, sujeitos da política pública e da regulação ou moradores que têm conhecimento contextual de suas vizinhanças e ecossistemas”, podem agregar o conhecimento desenvolvido pelas próprias comunidades, inserindo com maior potencial as demandas locais.

Ainda, o autor explica que um aumento de possibilidades de deliberação participativa deve reforçar a relação existente com o sistema de representação competitiva, na medida em que o aumento da mobilização gerada por aqueles potencialmente atingidos fortalece a pressão social e a responsabilização sobre os dirigentes eleitos para cargos públicos (promovendo a prestação de contas). Provavelmente, a consequência disso seria uma melhor coordenação das decisões tomadas por cada uma das esferas e, em razão disso, um aumento da legitimidade dos representantes eleitos.

Assim, a proposta apresentada por Fung e Cohen (2007, p. 235) é a de que “[...] a esfera pública informal e o sistema formal de representação competitiva são transformados por suas conexões com os arranjos participativo-deliberativos de resolução de problemas”, na medida em que um reforça o outro, consolidando a democracia como um processo contínuo e permanente. Sem dúvida, em razão de sua complexidade, tal proposta não exclui dificuldades dela decorrentes¹²⁶.

¹²⁶ Especificidades que já vêm sendo analisadas por autores brasileiros a respeito de alguns desses arranjos participativos – como o orçamento participativo e os conselhos municipais temáticos – estão relacionadas eminentemente com o tema da *representação no interior dos mecanismos participativos*. “Por um lado, o modelo dos conselhos que [...] está pautado na idéia de participação coletiva, ou seja, pela representação das organizações da sociedade civil. Por outro lado, o orçamento participativo que, apresentando a configuração de uma ‘esfera pública essencialmente plebéia’ [...] desenha um modelo que parece apresentar maior combinação entre participação direta (nas assembleias de bairros e regiões) e mecanismos de representação (via escolha de delegados e conselheiros) [...]” (LÜCHMANN, 2007, p. 150-1). Em razão dessas realidades, também questões teóricas relacionadas com a base de legitimação que pode ser concebida para essas experiências, visto que não se trata da representação tradicional, igualmente são levantadas – a respeito do que se identificam propostas de uma “representação relacional”. Sobre isso ver: AVRITZER, 2007, p. 443 – 464.

De qualquer forma, a defesa da ampliação das possibilidades de atuação da população vai ao encontro do que foi definido como demanda resultante da sociedade de risco, viabilizando uma atuação conjunta de Estado e cidadãos mais contundente e em consonância com as respectivas particularidades.

Nessa esteira, para completar o modelo analítico de democracia aqui entendido como satisfatório – ainda que não ausente de problemas e críticas – resta aproximar diretamente a questão ambiental da reflexão realizada: uma democracia (deliberativa) ecológica. Nesse sentido, Eckersley (2004) parte da democracia deliberativa, ressalta os relevantes elementos teóricos deste modelo para as decisões a respeito de questões ligadas ao bem comum (como o meio ambiente) e, dentre tantas outras, destaca três características que considera importantes: a proposta de um diálogo livre de coerção; a importância conferida à *inclusão*, que remete ao dever de imparcialidade¹²⁷ e, a possibilidade de aprendizado social, relacionado com a abertura que os participantes devem possuir para escutar argumentos diferentes e, em razão disso, a flexibilidade que reside na possibilidade de revisão da decisão.

Direcionando a democracia deliberativa para a formação de uma democracia ecológica, Eckersley (2004) ressalta o desafio moral, epistemológico, político e institucional existente para o cumprimento de um dos mais relevantes princípios básicos da teoria deliberativa. Essencialmente, considerando a proteção das presentes e futuras gerações humanas e não humanas, a premissa de que *todos* potencialmente afetados por um risco deveriam ter a oportunidade de participar ou ser representados na elaboração de políticas públicas e nas decisões que geram e distribuem riscos, mostra-se de difícil concretização.

Considerando tais desafios, a ideia de democracia ecológica demonstra a sua relevância diante da capacidade que possui de problematizar e dramatizar: a inserção de seres não humanos e das futuras gerações (humanas e não humanas) dentro do círculo da moralidade, para além da concepção kantiana de reciprocidade¹²⁸; a inclusão da perspectiva desses seres na tomada de decisão, visto que

¹²⁷ Eckersley prefere chamar o dever de imparcialidade de “pensamento alargado”, diante das dificuldades que residem na concretização do primeiro.

¹²⁸ Nesse sentido, já se desenvolveu a concepção ética a respeito da relação ser humano e natureza, direcionada pelo entendimento de uma responsabilidade solidária e assimétrica, a partir de OST, 1995. Nota-se, portanto, que a concepção ética e a democracia deliberativa ecológica se complementam e se reforçam mutuamente.

eles não podem falar por si (reflexões sobre como representá-los); a relação entre vítimas e produtores de riscos produzidos; a necessidade de criação de novos mecanismos institucionais, que sejam capazes de considerar toda a complexidade envolvida em conflitos socioambientais. Acima de tudo, porque visualiza a questão da justiça ambiental – por Eckersley apresentada essencialmente como a produção e a distribuição dos riscos produzidos – como um elemento a compor a discussão democrática.

Diante disso, considerando os quatro desafios citados, a autora relaciona algumas possibilidades de resposta para eles. Em relação ao problema moral e epistemológico, Eckersley (2004) ressalta que o ideal ecológico busca ampliar o princípio moral para incluir “os outros”, essencialmente a natureza, nesta comunidade e, em consequência disso, problematiza as dificuldades técnicas (conhecimento sobre a natureza) e culturais (a construção do que é *natureza*) envolvidas na representação de seus interesses por meio de um fideicomissário (em inglês, *trusteeship*¹²⁹).

Quanto às demandas políticas e institucionais, após admitir a necessidade de reformas institucionais, Eckersley (2004) faz referência às dificuldades para a perfeita existência, na prática, das características antes delineadas como relevantes na democracia deliberativa. Diante disso, ressalta o elemento normativo da teoria, no sentido de se constituir em um *ideal contrafactual* que deve ser justaposto à realidade, a certa distância dela, inclusive, para servir de perspectiva para elaborações críticas, tendo em vista a reconstrução das instituições políticas.

Nesse sentido, a colaboração de Eckersley também se refere ao destaque por ela conferido às possibilidades da democracia deliberativa ecológica. Na medida em que esse modelo deve ser considerado como um ideal crítico e reconstrutivo, entende-se que pode viabilizar a impugnação da (i)legitimidade de decisões tomadas mediante comunicação sob coação ou exclusão de afetados, em uma atuação questionadora da realidade a partir da teoria.

Por fim, as colaborações apresentadas pela perspectiva da democracia ecológica, a partir de Eckersley (2004), relacionam-se com a inserção do *princípio da precaução* como recurso discursivo obrigatório no processo comunicativo desenvolvido. As exigências da justiça

¹²⁹ Pessoas e grupos aos quais se *confie* o papel de falar em benefício dos interesses da natureza e das futuras gerações.

ambiental demandam direitos e regras de decisão que favoreçam os comunicativamente incompetentes em oposição aos que possuem recursos abundantes. Nesse sentido, o princípio da precaução, ao possibilitar a inversão do ônus da prova a respeito da produção de riscos e danos, deposita a responsabilidade sobre aqueles que possuem maiores recursos financeiros, técnicos e informacionais – viabilizando o equilíbrio de forças que se faz necessário.

Nesses termos, diante do exposto, entende-se que o modelo analítico composto pela democracia deliberativa se apresenta como suficientemente capaz de explicitar pressupostos que possam viabilizar, teoricamente, a atuação da população quando de processos de tomada de decisão relacionados com o meio ambiente. A democracia deliberativa, na medida em que vai além dos limites definidos pelo instituto da representação, mostra-se mais aberta para acolher a pluralidade de concepções e perspectivas; nesse sentido, encontra-se em consonância com a disputa de racionalidades surgida com a perda do monopólio da verdade pela ciência.

Certamente, o papel representado pela problematização de demandas sociais e ambientais pela sociedade civil, na esfera pública informal, possui grande relevância, na medida em que, direta ou indiretamente, possui o potencial de influir na tomada de decisão pelo poder público e, dessa maneira, legitimar ou não o exercício do poder. Entretanto, considera-se que o processo de democratização contínuo e permanente pode se aprofundar e se fortalecer por meio da consolidação de mecanismos que prevejam oportunidades de participação dos cidadãos na própria tomada de decisão.

Entende-se, portanto, que a busca pela paulatina institucionalização de arranjos participativo-deliberativos é capaz de possibilitar uma ampliação do escopo da democracia deliberativa, nos termos em que é concebida por Habermas. É nesse sentido que a complementação proposta por Cohen foi apresentada, na medida em que ela é capaz de reforçar e propor o alargamento das potencialidades deste modelo democrático.

Igualmente, as nuances da democracia deliberativa destacadas por Eckersley, sob a perspectiva de aprofundar o espectro moral de indivíduos considerados como potencialmente atingidos, mostra-se como um argumento hábil para inserir a natureza e as futuras gerações no debate democrático. Dessa maneira, as colocações trazidas a partir da autora permitem a agregação de um novo adjetivo ao modelo que se

pretende como potencialmente adequado à gestão compartilhada do risco ambiental: democracia deliberativa *ecológica*.

Assim, finaliza-se a composição do modelo analítico entendido como adequado para proporcionar a atuação da população na defesa do meio ambiente: um modelo deliberativo, formado potencialmente pelo discurso direcionado ao entendimento, que compreende a existência de esferas públicas formal e informal, que busca a institucionalização de arranjos participativo-deliberativos e que visualiza o problema ambiental como tema de discussão democrática.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC

A emergência de caracteres da sociedade de risco coloca em questionamento os limites da ciência como fundamento para decisões que geram e distribuem riscos sociais e ambientais. Nesse ínterim, a proteção do meio ambiente, bem de interesse público, do qual todo o povo é titular, apresenta-se como alvo de importantes resoluções no contexto do embate representado pelas pretensões de um desenvolvimento que se realize com respeito aos direitos das presentes e das futuras gerações.

A forma conflituosa como se relacionam os efeitos da sociedade de risco com os efeitos da sociedade da escassez, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, por vezes, estabelece a dimensão social como oposta à dimensão ambiental, numa relação dicotômica e excludente. Sem dúvida, essa disputa gera dificuldades no processo de tomada de decisão quando é visada uma solução social e ambientalmente justa. Dessa maneira, observa-se que tal processo assume relevância, visto que se transforma em momento crucial em que o embate das dimensões social e ambiental precisa ser equacionado.

Tratando-se de um tema que, invariavelmente, possui a potencialidade de afetar a todos, a Constituição federal conferiu o direito e o dever à coletividade de atuar na proteção do meio ambiente, em conjunto com o Estado, em conformidade com o abordado sistema de responsabilidades compartilhadas. Assim, a efetividade do dever fundamental ecológico de proteção ambiental determinado aos cidadãos implica a existência de instrumentos que possibilitem a sua atuação.

Nessa perspectiva, entende-se que um modelo analítico de democracia que sirva de parâmetro ideal para o exercício desse direito e dever, precisa estar aberto à pluralidade de perspectivas dos diferentes indivíduos, especialmente aqueles potencialmente atingidos pelos efeitos dos processos de tomada de decisão. A democracia deliberativa ecológica, portanto, mostra-se como o modelo mais promissor à efetividade da gestão compartilhada do risco ambiental.

A partir da base teórica traçada, torna-se foco do presente trabalho um caso prático, especialmente paradigmático, em que se identifica a possibilidade de participação da população no processo de tomada de decisão que implica no referido embate entre as dimensões social e ambiental, com fulcro em um desenvolvimento sustentável.

Trata-se do procedimento de licenciamento ambiental do projeto do OSX-Estaleiro, no município de Biguaçu, no Estado de Santa Catarina.

Pretende-se, no estudo desse caso, verificar de que maneira ocorreu a participação da população, buscando confrontar os resultados obtidos na pesquisa de campo com as teorias aqui traçadas. Adota-se, portanto, uma perspectiva dialética a respeito da relação entre teoria e práxis, com o intuito de evitar concepções simplificadoras da realidade, que confirmem predominância à teoria.

Dessa maneira, este capítulo final organiza-se em três partes. A primeira parte possui o intuito de apresentar e qualificar o projeto em debate, apontando aspectos técnicos relacionados ao licenciamento ambiental, como a competência e os resultados do Estudo de Impacto Ambiental. Ao final, apresentam-se elementos gerais a respeito das três audiências públicas ambientais realizadas no âmbito do procedimento, buscando possibilitar uma visão panorâmica a respeito de seus principais aspectos. Nesse momento, a pesquisa se debruça sobre a documentação original do licenciamento ambiental, que se constituiu em principal fonte para as colocações realizadas.

A segunda parte do capítulo dirige-se aos resultados obtidos com a pesquisa de campo, junto a representantes de associações que atuaram no procedimento de licenciamento ambiental, por meio de entrevista semi-estruturada. Nesse momento, os elementos de maior destaque para os objetivos da dissertação são agregados sob a forma de categorias de pesquisa, de forma a retratar de maneira sistematizada o conjunto de respostas obtidas. Essencialmente, o foco dos resultados está relacionado para a compreensão a respeito dos elementos componentes do processo de participação dessas associações, tanto sobre aspectos positivos quanto negativos.

Por fim, a terceira parte deste capítulo representa a tentativa de encontro crítico entre a teoria traçada e a práxis observada. Os resultados obtidos sobre o processo de participação no caso concreto são relacionados sistemicamente com os entendimentos teóricos realizados ao longo do primeiro e segundo capítulo, apresentando-se corroborações, distorções e breves complementações da prática frente à teoria. O embate dialético entre teoria e práxis é formulado, finalmente, em cada um de seus pontos, como *possibilidades e/ou desafios* para a participação da população no caso em concreto. Essas relações, portanto, são entendidas como elementos de reflexão para outros processos em que a participação popular seja viabilizada.

4.1 O PROJETO DO OSX-ESTALEIRO EM BIGUAÇU/SC

Nesse momento, buscar-se-á delinear em termos teóricos, inicialmente, os principais elementos relacionados com um procedimento de licenciamento ambiental. A seguir, com base nos elementos teóricos definidos, traçar-se-á a caracterização do caso em estudo em seus aspectos principais.

Para isso, nesse momento, utilizar-se-á essencialmente a pesquisa documental realizada sobre a documentação do procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC.

4.1.1. O licenciamento ambiental como instrumento para a gestão do risco ambiental

A emergência da sociedade de risco provoca modificações em muitas searas do conhecimento e da vida humana – dentro da própria ciência, na sua relação com a práxis e o espaço público, na concepção dos limites da política – dentre elas, na (compreensão da) relação do ser humano com a natureza. Portanto, segundo Beck,

[...] a sociedade, como todos os seus subsistemas, economia política, família, cultura [...], deixa de ser concebível como ‘autônoma em relação à natureza’. Problemas ambientais *não* são problemas do meio *ambiente*, mas problemas completamente – na origem e nos resultados – *sociais, problemas do ser humano*, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo [...] (2010, p. 99).

Nessa linha de raciocínio, nos termos da visão dialética sobre o ser humano e a natureza esboçada no início deste trabalho (OST, 1995), o planejamento e a gestão do *meio*, com seus recursos naturais, espaço urbano e natural como um todo, devem ser pensados principalmente, segundo Leite e Ayala (2010, pp. 27-29), como uma *administração dos riscos ambientais*. Tais processos de tomada de decisão precisam incorporar o potencial político e a incerteza científica que marcam os novos riscos e, com isso, assumir uma dimensão fortemente preventiva, precaucional e democrática.

A operacionalização dessa tarefa deve ocorrer por meio de instrumentos que possuam condições potenciais de fomentar a realização da administração dos riscos ambientais sob essas novas

perspectivas. Para isso, primeiramente, impõe-se compreender sob que prisma se visualiza a implementação de instrumentos que culminem em um processo de administração dos riscos ambientais, aproximando-se, em termos teóricos, dos conceitos de planejamento e gestão.

Destaca-se que, considerando os objetivos desse trabalho, torna-se dificultoso aprofundar as discussões a respeito das diferentes perspectivas teóricas existentes sobre planejamento e gestão, inclusive com relação ao seu percurso histórico-político. Entretanto, tendo em vista a relevância de situar o conhecimento produzido em seu contexto social e político, serão feitas as observações indispensáveis no que se refere à perspectiva teórica aqui adotada, com base em Souza (2006).

Inicialmente, cabe destacar que uma concepção a respeito do que é e de como deve ser o planejamento e a gestão urbanos não pode se apresentar como processos a serem dirigidos unilateralmente por cientistas e estudiosos. Assim, Souza defende a “valorização crítica simultânea das dimensões política e técnico-científica do planejamento e da gestão, sem superestimação do peso de nenhum dos dois pólos” (2006, p. 37), de modo que a tomada de decisão seja realizada mediante a consideração dos estudos de especialistas (meios), a partir dos objetivos e prioridades da população envolvida (fins), por meio do diálogo.

Em segundo lugar, segundo Souza (2006, p. 46) ressalta-se a indispensabilidade de considerar igualmente importante o processo de planejamento e o processo de gestão. Em razão de questões histórico-políticas¹³⁰, atualmente a gestão tem sido enfatizada no setor público (2006, p. 55), em detrimento do planejamento. Essa predominância se deve à concepção de que aquela – cuja origem remete ao setor privado – seria mais dinâmica, eficiente e, inclusive, democrática que este, que se apresentaria como uma definição estática do futuro, realizada por um Estado controlador dos rumos sociais. Dessa forma, em razão do foco em momentos e aspectos distintos, “longe de serem concorrentes ou

¹³⁰ A guinada de ênfase do planejamento para a gestão está intimamente ligada com as demandas decorrentes das transformações operadas pela globalização: a reforma do Estado em busca de maior dinamicidade, menor burocracia, maior competitividade e, ao mesmo tempo, cooperatividade – um Estado mínimo. “Fazia-se necessário, por isso, perseguir um caminho ‘pós-burocrático’, do qual a ‘administração gerencial’ seria a expressão adequada: controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades [...]”: despolitizar o Estado. Para uma visão crítica e aprofundada desse processo e seus desdobramentos, consultar: NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005, p. 47.

intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*” (SOUZA, 2006, p. 46) – e é assim que devem ser pensados e trabalhados.

Tendo como balizas tais elementos, Souza diferencia, fundamentalmente, planejamento e gestão: aquele remete ao futuro, enquanto esta se relaciona com o presente. Assim, de maneira simples, “[...] gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*” (SOUZA, 2006). Por sua vez, sob o intento de uma perspectiva crítica, planejar significa “[...] *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*” (SOUZA, 2006, p. 51).

Portanto, conforme se observa pelas anotações apresentadas sobre cada um dos termos, tratando-se de natureza, ser humano e riscos, mostra-se impossível realizar uma adequada administração por meio da exclusão de uma das perspectivas: presente ou futuro.

Dessa maneira, restam claras as razões que exigem, para a preservação do *meio* – entendido como híbrido entre ser humano e natureza – no presente e para o futuro, a coordenação de instrumentos de planejamento e de gestão sócio-espacial. Na sociedade de risco emergente, considerando a indispensável incorporação de elementos preventivos e precaucionais, prefere-se designá-los por *instrumentos de planejamento e gestão do risco ambiental*, em conformidade com o sentido em que o termo foi empregado até o momento.

Tratando-se de instrumentos de planejamento e gestão (do risco) ambiental, no Brasil, existe uma longa e detalhada previsão, no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, de ferramentas para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conjuntamente, um grande número de legislações infraconstitucionais realiza o trabalho de regulamentar tais preceitos constitucionais – tendo como diretriz a Lei 6938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

O artigo 9º da referida lei, elenca os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre os quais, destacam-se essencialmente quatro ferramentas que se mostram diretamente dirigidas à finalidade de planejar e/ou gerir. São elas: zoneamento ambiental¹³¹;

¹³¹ O zoneamento ambiental apresenta-se como o principal instrumento de planejamento existente para a administração dos riscos ambientais. Esse termo geral está relacionado com

avaliação de impactos ambientais¹³²; espaços territoriais especialmente protegidos¹³³ e licenciamento ambiental.

Para o presente trabalho, ressalta-se a relevância do licenciamento ambiental, visto que ele é o instrumento da política ambiental brasileira objeto do caso prático analisado. Em razão disso, buscar-se-á apresentar algumas definições essenciais para a caracterização desse instrumento, abstendo-se de aprofundar discussões a respeito delas.

O licenciamento ambiental pode ser entendido como um instrumento principalmente de gestão, porque deve ser realizado em consonância com as diretrizes superiores definidas em planos nacionais e regionais, em zoneamentos ecológico-econômicos, em planos diretores municipais. É identificado com a gestão, essencialmente, pelo fato de que visa organizar o uso e o aproveitamento de recursos disponíveis – sopesando riscos presentes e futuros, na medida em que faz a gestão do risco ambiental.

Nos termos do artigo 1º, I, da Resolução 237/97 – CONAMA (BRASIL, 1997), o licenciamento ambiental constitui-se como um procedimento administrativo¹³⁴, conduzido pelo órgão ambiental competente, que visa licenciar a localização, instalação, ampliação e operação de atividades que utilizem recursos ambientais e sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras (BRASIL, CONAMA, 1986).

previsões específicas na Constituição Federal de 1988 que prevêem diferentes “espécies” de zoneamento. Pode-se elencar o artigo 21, inciso IX, que define como competência da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o qual mediante uma interpretação em conjunto com o artigo 170, possibilita o entendimento no sentido da indispensabilidade da consideração da proteção ambiental. Também, dentre outras, elenca-se o artigo 182, que estabelece os princípios da política urbana, o qual é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e Decreto 5790/2006, que apontam o Plano Diretor como instrumento de planejamento da cidade. Em especial, o Decreto 4297/02 regulamenta o art. 9º, II, da Lei 6938/81, estabelecendo o *zoneamento ecológico-econômico*, o qual constitui instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável, devendo ser elaborado mediante a participação da população envolvida.

¹³² O tema será abordado genericamente ao tratar do Estudo de Impacto Ambiental, que é uma espécie de avaliação de impactos ambientais.

¹³³ O tema será abordado genericamente ao tratar das unidades de conservação federais, as quais se apresentam como espécie de espaço especialmente protegido.

¹³⁴ Conceitua-se procedimento como “[...] uma **sucessão de atos preparatórios que devem obrigatoriamente preceder a prática do ato final** [...]”, nos termos previstos em lei. DI PIETRO, 2008, p. 589, grifos da autora.

Trata-se, portanto, segundo Fink, Alonso e Dawalibi (2002), de um procedimento que é realizado no âmbito do Poder Executivo como expressão do exercício do poder de polícia. Este, segundo Di Pietro (2008, p. 108) é constituído tendo em vista a necessidade de o poder público regulamentar requisitos e condições limitativas ao desempenho de atividades pelos particulares, a fim de proteger o interesse público. Nesse sentido, a exigência do licenciamento ambiental demonstra, eminentemente, o intuito de efetivação do princípio da ordem econômica constitucional, segundo o qual a atividade econômica, deverá considerar o dever de proteção do meio ambiente.

Como procedimento administrativo, o licenciamento ambiental possui uma série de fases diferenciadas, com requisitos próprios, nas quais devem ser cumpridas diferentes etapas, para ao final culminar na efetiva exploração da atividade econômica visada pelo requerente. É possível identificar, nessa perspectiva, a existência de três fases, geralmente¹³⁵ sucessivas e cumulativas, a serem percorridas para que seja atingido o momento final: obtenção da licença prévia, obtenção da licença de instalação e obtenção da licença de operação.

Nos termos do previsto no artigo 8º da Resolução 237/97 – CONAMA, a licença prévia (LP) é a primeira fase de um procedimento de licenciamento ambiental complexo. Constitui-se como o ato administrativo¹³⁶ que é realizado mediante a verificação da viabilidade ambiental do empreendimento, mediante Estudo Prévio de Impacto Ambiental ou outra avaliação de impacto ambiental mais simplificada.

Na análise, é considerada a concepção do projeto, o local escolhido para a instalação e são definidos os critérios para as próximas fases. Aprovado o projeto de concepção do empreendimento, assim como sua localização, e verificada a sua viabilidade em termos ambientais e sociais, tem-se como próxima fase a emissão da licença de instalação (LI), que é concedida após a análise e aprovação das medidas de controle ambiental e demais condições essenciais, constantes nos planos e programas apresentados.

¹³⁵ Podem ser exigidas nessa sequência, todas elas, ou somente alguma, dependendo da complexidade da atividade. FINK, 2002.

¹³⁶ O tema da natureza jurídica da licença ambiental é bastante controverso entre os autores da área. Alguns entendem que se trata de autorização, outros de verdadeira licença e, por fim, há aqueles que identificam uma natureza jurídica híbrida, uma licença *sui generis*. Acompanha-se o entendimento que afirma que se trata de licença *sui generis*, conforme ANTUNES, 1998.

Ao final, verificado o cumprimento das condições definidas pelas licenças anteriores, mostrando-se o empreendimento em condições de operar, concede-se a licença de operação (LO). Essa, por sua vez, permite o perfeito funcionamento das atividades e define critérios a serem mantidos a fim de que a licença não seja cancelada.

Destaca-se que, ao analisar atividades que geram *significativa* degradação ambiental, impõe-se para seu prosseguimento a realização do Estudo de Impacto Ambiental, contexto em que se possibilita a participação oficial da população mediante a realização de audiências públicas, nos termos da Resolução 09/87 – CONAMA. Dessa forma, nesses termos, o licenciamento ambiental apresenta-se como um instrumento de gestão do risco ambiental por excelência, visto que – ao menos teoricamente – mostra-se aberto para um debate entre diferentes racionalidades no processo de construção social do risco.

Ressalta-se que, considerando-se que o caso prático escolhido para a pesquisa se trata de um procedimento de licenciamento ambiental, a partir desse momento, simplificar-se-á a administração dos riscos ambientais – que compreendem planejamento e gestão nos termos abordados – como *gestão do risco ambiental*.

Com base nos aspectos teóricos traçados, passa-se a delimitar alguns elementos do caso prático escolhido para compreensão. Assim, a partir do Formulário de Caracterização do Empreendimento – Integrado (FCEI), fornecido pela Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA/SC) (2010), pode-se obter os caracteres básicos deste requerimento de licença ambiental. Tratou-se do procedimento de licenciamento ambiental para obtenção de uma licença prévia (fase do objeto do requerimento assinalada como *projeto*), cujo empreendimento consiste em *fabricação e reparos de embarcações e estruturas flutuantes (indústria de material de transporte)*.

A atividade a ser realizada está definida pela Resolução 237/97 – CONAMA, em seu Anexo I, como atividade sujeita ao licenciamento ambiental. Igualmente, é enquadrada pela Resolução 01/06 – CONSEMA/SC (SANTA CATARINA, 2006), sob o código 14.30.00, em seu Anexo I, como atividade considerada potencialmente causadora de degradação ambiental: 14 - Indústria de material de transporte: 14.30.00 - Fabricação e ou montagem de veículos rodoviários, aeroviários e navais, peças e acessórios. Ainda, tal atividade é definida pela Resolução 01/06 – CONSEMA/SC, atualizada pela Resolução 03/08 – CONSEMA/SC (SANTA CATARINA, 2008), como produtora

de potencial poluidor/degradador: grande, para o ar; grande, para a água; médio, para o solo e, portanto, grande em termos gerais. Considerando-se o porte do projeto¹³⁷, tem-se sua classificação como *grande*, exigindo a realização de Estudo de Impacto Ambiental, na medida em que possui como área útil (AU¹³⁸) mais de 1 ha: especificamente, 155,33 ha.

O requerimento foi apresentado pela sociedade empresária cuja denominação (nome empresarial) é OSX ESTALEIROS S.A, com demais informações de identificação constantes do Formulário de Caracterização do Empreendimento – Integrado (Identificação do Empreendedor/Requerente). O empreendimento que seria realizado, nos termos antes descritos, identificava-se como OSX ESTALEIROS S.A. – Fabricação e ou Montagem de Veículos Rodoviários, Aeroviários e Navais, com endereço na BR 101, sentido norte, Km 185 SN, no bairro de Tijuquinhas, no Município de Biguaçu/SC.

Mais especificamente, a sua localização se daria na praia de Tijuquinhas, sendo que o canal de navegação iniciaria na baía de São Miguel em direção norte, cruzando a entrada da Baía Norte da ilha de Santa Catarina, onde há o estreitamento de mar entre os municípios de Governador Celso Ramos e Florianópolis. O mapa (CARUSO Jr, 2009 p. 7) abaixo permite melhor compreender a localização do empreendimento:

¹³⁷Parâmetros estabelecidos para a atividade em questão, pela Resolução 01/06 – CONSEMA/SC.

¹³⁸ Considera-se área útil (AU), em hectares (ha), a área total usada pelo empreendimento, incluindo-se a área construída e a não construída, porém com utilização (por exemplo: estocagem, depósito, energia, etc).

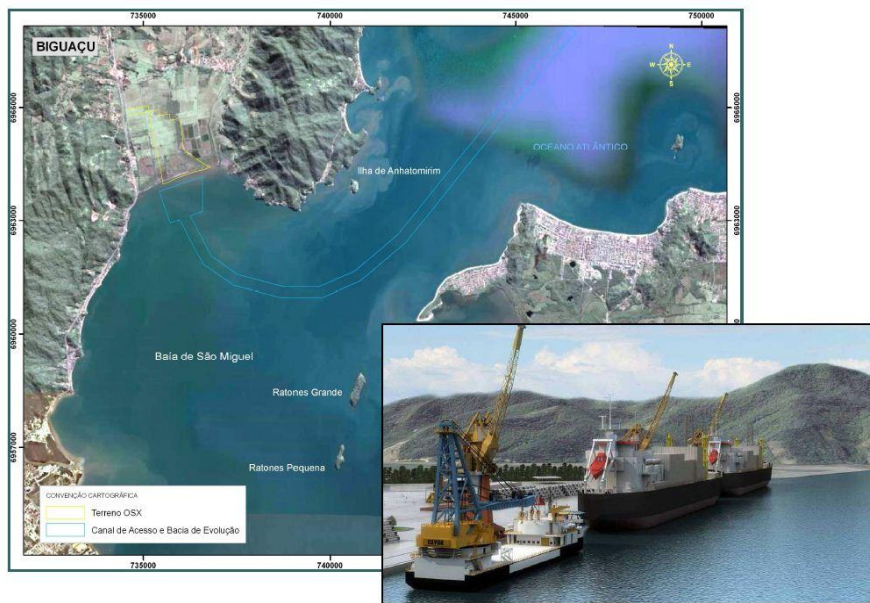


Figura 1 - Mapa ilustrativo de localização do OSX-Estaleiro/SC em Biguaçu

Conforme consta no RIMA, “estaleiros são locais onde se constroem, guardam e reparam embarcações e outros aparatos náuticos, para todos os fins: transporte, comércio, lazer, pesca, extração de petróleo, razões militares, etc” (CARUSO Jr., 2011 p. 05).

O presente requerimento de licenciamento ambiental, em conformidade com os requisitos estabelecidos no respectivo termo de referência¹³⁹, foi recebido e protocolado pela FATMA em vinte e um de dezembro de 2009 (SANTA CATARINA. 2006, fl. 06). Nesse momento, dentre outros documentos exigidos para comprovação de identificação do empreendedor requerente, foi entregue o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e o citado FCEI. Assim, nos termos do artigo 11 da Resolução 01/06 – CONAMA, entre os dias 23 e 25 de dezembro¹⁴⁰ foram

¹³⁹ Termo de referência é o documento elaborado pelo órgão de licenciamento ambiental que estabelece todos os elementos que devem constar no Estudo de Impacto Ambiental. Trata-se, portanto, de um conjunto de requisitos definidos particularmente para o empreendimento em questão.

¹⁴⁰ Ressalta-se, como observação pessoal, que a publicação de editais no contexto da semana de Natal, festa cristã amplamente comemorada no Brasil, em que as pessoas estão normalmente

publicados editais em jornais de circulação local e regional para informar a população de que o RIMA a respeito desse procedimento de licenciamento estava disponível para consulta e comentários na sede da FATMA (SANTA CATARINA, 2006).

4.1.2 Competência para licenciar: FATMA ou IBAMA?

Segundo aspecto a ser considerado de forma teórica, com suas implicações no caso prático desta pesquisa, refere-se ao tema da competência administrativa para realizar licenciamento ambiental.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, VI, determina ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Em complementação, o parágrafo único estabelece que a cooperação na atuação conjunta dos entes federativos deverá ser definida por meio de *lei complementar*, a fim de operacionalizar o cumprimento das obrigações definidas nos incisos do referido artigo.

Durante o período em que esse procedimento de licenciamento ambiental ocorreu, não havia lei complementar editada cujo objeto fosse a regulamentação das relações entre entes federados decorrentes da competência comum. Por essa razão, os comentários aqui realizados abordarão a questão com base nessa circunstância, visto que a Lei Complementar n° 140, de 08 de dezembro de 2011, editada para regulamentar a matéria, ainda não constava do ordenamento jurídico. Nessa circunstância, com base em Ferreira, considerando o artigo 23 como dotado de eficácia plena, conclui-se que “[...] a atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é possível em qualquer hipótese, desde que respeitados seus limites territoriais” (2007, p. 216), tendo em vista uma interpretação que vise à máxima eficácia do dever de proteção do meio ambiente.

Especialmente no que se refere ao licenciamento ambiental, uma grande celeuma a respeito do tema se instalou, na medida em que, “considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o art. 10 da Lei 6938, de 31 de agosto de 1981” (BRASIL, 1998), o CONAMA publicou a Resolução 237/97, criando critérios para definir a competência de cada

um dos entes federativos para efetuar licenciamento ambiental. Em especial, a polêmica se referia ao determinado no seu artigo 7º, que estabelece a realização do licenciamento ambiental de um empreendimento em um “único nível de competência”, excluindo os demais entes federados, em contradição com a Constituição Federal – visto que não se tratava de lei complementar, mas de uma resolução emitida pelo poder executivo federal, conforme sustenta Machado (2007, p. 275).

Para além dos questionamentos referentes à constitucionalidade desta resolução, restavam dúvidas decorrentes do entendimento a respeito da aplicação dos critérios que a mesma estabelece: como interpretar o conteúdo de cada um deles e uns em relação aos outros; como estabelecer (ou não) supremacia de um critério em situações em que mais de um critério está presente; como coordenar a consideração que um ente federado deve ter pelos estudos realizados por outro ente federado. Nesse cenário, embora a existência de uma resolução que estabelecesse regulamentação a respeito da competência para licenciar, ambiguidades e conflitos de competência permaneceram presentes.

Em poucas palavras, nos termos do artigo 4º da resolução em vigor à época do procedimento, pode-se afirmar que caberia ao IBAMA, órgão ambiental de âmbito federal, licenciar atividades de *impacto ambiental nacional ou regional*, que sejam desenvolvidas (geograficamente) em áreas limítrofes com outro país; em bens da União; em mais de um Estado; atividades cujos efeitos diretos ultrapassem o país ou atinjam mais de um Estado e atividades que envolvam energia nuclear e bases/empreendimentos militares. Aos órgãos ambientais estaduais, por sua vez, cabe o licenciamento ambiental de atividades localizadas ou cujos efeitos diretos ultrapassem os limites de 1 (um) Município; localizadas em unidades de conservação estaduais ou em áreas de florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771/65; cujo licenciamento tenha sido delegado pela União, através de convênio ou instrumento legal. Em ambos os casos, os órgãos ambientais deveriam considerar, para sua decisão, os estudos realizados pelos demais entes federativos.

Nesses termos, pode-se observar, segundo Trennepohl (2008, p. 29), a existência de vários critérios diferentes para a definição de competência do IBAMA, convivendo aspectos geográficos, de abrangência do impacto ambiental, com referência a bens de domínio da

União e de temas específicos ou que configuram questões de segurança nacional. A coexistência de critérios díspares, entrelaçados com os critérios definidos para competência estadual, implica a permanência de conflitos de competência negativa (quando nenhum deles se entende competente) e positiva (quando ambos se entendem competentes).

Frente a isso, Trennepohl (2008, p. 24) afirma que “uma das correntes doutrinárias mais difundida defende a tese que a competência para o licenciamento decorre da predominância dos interesses (ambientais) envolvidos”. Entretanto, ainda que esse seja o elemento mais relevante a ser considerado, a *previsão constitucional* constante no art. 225, §4º, estabelecendo alguns biomas brasileiros – dentre eles, a Zona Costeira – como patrimônio nacional, não pode ser ignorada e, portanto, o tema não dispensa reflexões.

No contexto dessas explicações, impõe-se situar a questão da competência para licenciar o empreendimento alvo do procedimento de licenciamento ambiental em estudo.

Aprofundando-se o processo de apresentação do projeto submetido à apreciação pela FATMA, ressalta-se que se mostrava indispensável ao empreendimento a realização de um canal marítimo para acesso ao local pelos navios. Nesses termos, segundo o RIMA, seria obtido esse canal por meio da “[...] realização de uma dragagem com cerca de 12,3 km de comprimento, 160 metros de largura e profundidade de 9 metros, o que implica em obras de dragagem de um volume da ordem de 8.750.000 m³” (CARUSO, 2009, p. 7). Dragagem é o processo de retirada, por meio de sucção, do material constante no solo submarino, a fim de obter maior profundidade para a passagem de navios – o que resulta na retirada de toda vida submarina que utilize essa região como habitat¹⁴¹.

Nota-se, portanto, que o projeto abarcava sérias *intervenções diretas* em uma grande porção do *mar territorial* brasileiro, na medida em que esse canal se projeta 12,3 km de comprimento para além da superfície terrestre. Considerando que, conforme estabelece a Lei 8617/1993, em seu art. 1º, o mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental, o que equivale, aproximadamente, a 22 (vinte e dois) quilômetros, tem-se que o projeto era desenvolvido, ao menos parcialmente, em área que se configurava: a) como de domínio

¹⁴¹ As consequências da dragagem serão abordadas, em conjunto com outros elementos de destaque, na próxima seção a respeito do EIA/RIMA.

da União, conforme artigo 20, VI, da Constituição Federal de 1988 e b) como critério explícito de definição de competência do IBAMA para realizar licenciamento ambiental (art. 4º, I, Resolução 237/97).

Diante disso, observa-se que havia um conflito de competência entre nível estadual e federal; ainda que fosse possível estabelecer como critério definidor o impacto ambiental a ser causado, mostra-se inviável entender que o impacto seria apenas estadual. Nesse sentido, ainda, tem-se que o empreendimento localizava-se próximo de três *unidades de conservação federais*¹⁴²: Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, Estação Ecológica Carijós e Área de Proteção Ambiental Anhatomirim. Tal fato implica a exigência, como requisito para a concessão da licença, de parecer de aprovação pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, conforme artigo 36,§3º da Lei nº 9.985 (BRASIL, 2000), o que demonstra a existência de muitos elementos indicando que se tratava de competência federal¹⁴³.

A celeuma gerou questionamentos por parte de entidade (SANTA CATARINA, FATMA, 2010, fls.871-874) que reúne associações de moradores de Florianópolis e de ONG ambientalista (SANTA CATARINA, FATMA, 2010, fls. 857-868), que questionaram a validade do procedimento de licenciamento ambiental realizado sob condução da FATMA, levantando argumentos relacionados ao mar territorial e às unidades de conservação federais, apontando a competência do IBAMA como adequada ao caso. Coincidentemente ou não, após esses questionamentos, em 09 de agosto de 2010, a imprensa noticiou a realização de um Acordo de Cooperação Técnica entre o IBAMA e a FATMA (LOPES, 2010), definindo competências para a condução do licenciamento do OSX-Estaleiro, em Biguaçu/SC.

Conforme constou da notícia, ficou firmado que “caberá à Fatma realizar o licenciamento integral do estaleiro do grupo do empresário Eike Batista, pois já iniciou o procedimento” (LOPES, 2010). Ficou definido que o IBAMA auxiliaria na análise de estudos ambientais e na sugestão de condicionantes para a emissão das licenças, dentre outras obrigações. Ainda, ficou estabelecida a obrigação à FATMA de fornecer relatórios do desenvolvimento do procedimento ao IBAMA, assim como de considerar as recomendações do mesmo na possível emissão da licença.

¹⁴²A questão das unidades de conservação federais será melhor abordada no tópico subsequente.

¹⁴³Conforme art. 2º, parágrafo único de BRASIL, Conama,1990.

Diante do exposto, interpreta-se que o Acordo de Cooperação Técnica buscou conferir aparência de legalidade a um procedimento de licenciamento ambiental que vinha sendo realizado por órgão incompetente, na medida em que se afirmou a realização do mesmo pela FATMA não porque era de sua competência, mas porque ela já havia iniciado o procedimento. Destaca-se, entretanto, que esse acordo ocorreu *após a realização das audiências públicas ambientais*¹⁴⁴ que, nesse sentido, foram conduzidas exclusivamente pela FATMA. Assim, pode-se concluir pela viabilidade de ação judicial que questionasse a validade de referidas audiências públicas, realizadas por órgão ambiental incompetente, caso a licença ambiental viesse a ser concedida.

4.1.3. Estudo de Impacto Ambiental: alguns impactos ambientais e divergências

Previsto genericamente no artigo 9º, III, da Lei 6938/81, como avaliação de impactos ambientais¹⁴⁵, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) é uma espécie de estudo que tem a finalidade de fornecer informações sobre a situação do ambiente envolvido com o empreendimento, assim como a respeito dos possíveis e potenciais impactos ambientais a serem gerados pelo mesmo. Nos termos do artigo 225, IV, CF/88, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental é o estudo exigido para o licenciamento ambiental de atividade ou obra, potencialmente poluidora, que cause *significativa*¹⁴⁶ degradação do meio ambiente.

¹⁴⁴ Foram realizadas três audiências públicas ambientais, somente nos municípios identificados como pertencentes à área de influência direta e indireta, pelo EIA: em Governador Celso Ramos, em 20 de julho de 2010; em Biguaçu, em 21 de julho de 2010 e em Florianópolis, em 22 de julho de 2010.

¹⁴⁵ Impacto ambiental é definido pela Res. 01/86, CONAMA: Art. 1º. Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de material ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais.

¹⁴⁶ O termo pretende conferir ênfase a atividades cujos impactos sejam mais graves; entretanto, por apresentar-se demasiadamente vago, fica à mercê da atuação conformadora do legislador infraconstitucional – ou, até mesmo, de órgãos colegiados do Poder Executivo, como o CONAMA e o CONSEMA/SC.

Trata-se, portanto, de uma avaliação de impacto ambiental muitíssimo criteriosa, cara e temporalmente longa. O Estudo de Impacto Ambiental é regulamentado por uma série de Resoluções do CONAMA – especialmente a Res. 01/1986, a Res. 06/1986 e a Res. 09/1987 – sendo complementado por resoluções expedidas pelos conselhos estaduais de meio ambiente de cada estado-membro.

Em termos mais específicos, em resumo ao disposto nos artigos 5º e 6º da Res. 01/86 – CONAMA, tem-se que o EIA deverá apresentar: a) *alternativas locacionais* e tecnológicas do projeto; b) diagnóstico ambiental da *área de influência* do projeto (definida como de impactos diretos e indiretos), compreendendo o *meio físico*, o *meio biológico* e o *meio sócio-econômico*; c) identificação e qualificação dos impactos prováveis, positivos e negativos, em termos de magnitude, reversibilidade, cumulatividade, e possíveis alternativas; d) apresentação das medidas mitigadoras para os impactos negativos; e) programa de monitoramento dos efeitos positivos e negativos gerados.

O RIMA, por sua vez, deverá representar o resumo, em linguagem acessível ao público, dos resultados profundamente apresentados no EIA, correspondendo, no mínimo, aos elementos exigidos pelo artigo 9º e parágrafo único da mesma resolução.

Nessa esteira, o Estudo de Impacto Ambiental tende a se constituir como instrumento de planejamento e de gestão, conjuntamente; esse caráter de dupla finalidade destaca-se conforme ele é relacionado com dois princípios fundamentais: o princípio da prevenção e o princípio da precaução. Ambos, segundo Leite e Ayala (2004, pp. 70-95), são princípios fundamentais para o tratamento da questão ambiental: seja na avaliação do impacto ambiental, para apontar danos conhecidos e/ou danos não comprovados pela ciência, seja em decisões judiciais, para paralisar uma obra ou determinar a inversão do ônus da prova, em sede de responsabilidade civil ambiental, dentre outros. Certamente eles permitem imprimir uma percepção direcionada ao futuro, cautelosa com o desconhecido ou, no mínimo, preventiva com o já conhecido.

O princípio da prevenção, aplicado com o intuito de evitar danos cuja ocorrência já é conhecida em razão da experiência humana, está eminentemente lastreado em bases cientificamente reconhecidas, certas. Apresenta-se, portanto, como um instrumento bastante relevante no redirecionamento da interpretação e da aplicação de instrumentos jurídicos para o futuro, com a finalidade de evitar a ocorrência de danos

ao meio ambiente. Nesse sentido, possibilita sopesar a relevância dos impactos positivos da atividade, para decidir contra a liberação ou, quando a favor, mediante o cumprimento de outras medidas que minimizem e, desde já, reparem os efeitos perniciosos.

O princípio da precaução, por sua vez, refere-se mais diretamente com o processo de *ponderação de riscos de danos* cuja ocorrência, apesar de ser possível, não se apresenta cientificamente comprovada. A partir dele, é possível tomar uma decisão que confira preferência argumentativa à segurança de não ocorrência do dano – especialmente se for potencialmente grave e irreversível – frente à ousadia de realizar a atividade e aguardar a possível produção de resultados perniciosos: direciona para uma tomada de decisão cautelosa, se assim se mostrar necessário¹⁴⁷.

É, portanto, por figurar o momento documentado de identificação de impactos ambientais certos, prováveis, possíveis e potenciais, que o EIA/RIMA deve se tornar alvo de intenso e disputado debate em torno de suas resoluções: foi exatamente isso que ocorreu no procedimento de licenciamento ambiental em estudo. Considerando a previsão de um grande número de possíveis impactos sócio-ambientais, optou-se por abordar aqueles que mais foram alvo de debate¹⁴⁸ no contexto das argumentações apresentadas por pessoas físicas e associações, inseridos no procedimento de licenciamento por meio de documento escrito. São eles: a troca da água de lastro e os efeitos para a pesca e a maricultura artesanal.

A água de lastro é uma quantidade de água que se mantém nos porões de navios de carga como contrapeso, no intuito de conferir equilíbrio à embarcação. Ela é recolhida ao navio quando esse deixa o porto ou lugar *em que se encontra* e é despejada de volta ao mar, quando a embarcação se aproxima de seu destino. Nesse processo, espécies do lugar de saída são liberadas fora de seu habitat normal, o que significa, para o novo habitat, a introdução de espécies exóticas¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Destaca-se que o Princípio da Precaução não implicará, sempre, em uma decisão paralisante – se assim fosse, não haveria qualquer ponderação de direitos na situação concreta.

¹⁴⁸ Outros temas que também foram ressaltados, mas de forma mais dispersa, foram: incremento populacional e aumento da criminalidade; condições de vida/habitat do boto cinza e a poluição causada pelas tintas anti-incrustantes.

¹⁴⁹ Espécies exóticas são aquelas que, considerando o habitat em que se encontram no momento, *não estão em seu habitat natural*, o que implica interferência no ecossistema e cadeia alimentar em que é recebida. Com maior ou menor impacto, essa situação gera desequilíbrio ambiental.

O RIMA (CARUSO, 2011, p. 41) apresenta a troca da água de lastro como um impacto ambiental e prevê como medida a sua realização a 200 (duzentas) milhas náuticas do continente, de modo a minimizar o risco de introdução de espécies exóticas e agentes patogênicos, nos termos de recomendação da Organização Marítima Internacional (OMI).

A análise da FATMA (SANTA CATARINA, 2010, fls.200-206) não questionou essa questão, nem realizou pedido de complementação a respeito desse tema. O parecer técnico do ICMBio (SANTA CATARINA, FATMA, 2010, fls. 232 – 239) com base no EIA, por sua vez, realizou comentários específicos e longos a respeito do tema, em relação aos quais se pode resumir nas seguintes questões: a) uma das opções para minimizar os danos é fazer a troca da água em alto mar, mas isso é bastante perigoso; b) é fato notório que não existe método absoluto de prevenção para o problema, de modo que todos são considerados transitórios; c) a troca da água de lastro é uma das quatro maiores ameaças aos oceanos e a segunda causa de perda de biodiversidade; d) nesse contexto, as empresas de aquíicultura têm sido afetadas pelas algas tóxicas que são lançadas, juntamente com a água de lastro, em áreas próximas ao cultivo, e, e) pesquisas demonstram que a prática da troca da água de lastro em alto mar não é comum, usual¹⁵⁰.

Nesse contexto, foram apresentados argumentos de corroboração ao projeto e de questionamento. O centro acadêmico de curso superior de tecnologia em construção naval de instituição de ensino do setor privado, existente no Estado de Santa Catarina, apresentou documento (SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 853 – 856.) em que apoiou a instalação do OSX-Estaleiro e, por meio desse, apresentou contra-argumentos a aspectos polêmicos questionados pelo ICMBio. Quanto ao tema da água de lastro, complementou que sendo a liberação efetuada longe da costa, por meio de controle rígido estabelecido pela OMI, a situação não gerará maiores problemas, na medida em que os navios e plataformas *entrarão no estaleiro rebocados, terão manobras realizadas em águas abrigadas, dispensando o uso de água de lastro*, o que demonstraria a possibilidade de liberação da mesma a 200 milhas do continente.

¹⁵⁰ Conclui-se, portanto, que, no que se refere às unidades de conservação federais, tem-se que o projeto proposto acarreta a geração de riscos relevantes para a preservação do equilíbrio ambiental de seus ecossistemas.

O tema também foi levantado por ONG ambientalista em documento (SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 857 – 868) apresentado ao procedimento. A respeito do tema em específico, solicita que a FATMA exija do requerente que esse indique, por meio de identificação georreferenciada, onde esse procedimento seria realizado, a fim de assegurar questões como distância das unidades de conservação e de criadouros de camarões, entre outros. Ainda, a questão foi alvo de preocupação por parte de associação de empresas de aquicultura¹⁵¹, que ressaltou o fato da água de lastro ser objeto de estudo por países produtores de moluscos, os quais apontam os riscos que ela representa para a contaminação da produção por agentes patológicos.

Por fim, tem-se a apresentação de Parecer Independente sobre o EIA da OSX Estaleiro – SC – Ictiofauna Marinha e Espécies Invasoras¹⁵², elaborado por um grupo de catorze profissionais das áreas de biologia e oceanografia, entre bacharéis, mestres e doutores, sobre, especialmente, o diagnóstico a respeito dos efeitos sobre os peixes marinhos. A respeito da bioinvasão¹⁵³, seja por meio da água de lastro ou da bioincrustação de seres vivos nos cascos dos navios, o parecer aponta pesquisas realizadas no litoral brasileiro que demonstram que esses dois vetores são os principais causadores de introdução de espécies exóticas, destacando a ocorrência disso em áreas de portos, estaleiros, píeres e atracadouros.

Ressaltam a possibilidade de ocorrência de danos irreversíveis para os ecossistemas, com consequências inter-relacionadas, inclusive, com perdas para a pesca artesanal. Para finalizar, o parecer aponta a

¹⁵¹ Apresentou documento em que relata informações sobre a relevância da atividade de aquicultura no Estado de Santa Catarina para a geração de renda, empregos e manutenção de famílias. Refere-se aos principais impactos ambientais que gerariam pressão negativa sobre essa atividade econômica e, ao final, posiciona-se em apoio ao parecer do ICMBio. SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 884 – 888.

¹⁵² Destaca-se que, possivelmente por engano, não se encontrou na documentação do licenciamento o parecer em comento, mas somente referência a ele pela FATMA, que encaminha cópia do mesmo ao requerente da licença, para apresentar manifestação a respeito (SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 14, fl. 1791). Entretanto, um dos pareceristas, representando uma ONG ambientalista, foi sujeito de pesquisa, de modo que o material foi obtido diretamente, por meio digital, de um dos autores. Entretanto, o sujeito entrevistado deixou bastante claro que o material foi amplamente divulgado nas redes sociais, de modo que, para consulta, indica-se o acesso ao seguinte endereço eletrônico: GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri; ANDRADE, Áthila Bertoncini et al. **Parecer Independente sobre o EIA da OSX Estaleiro – SC – Ictiofauna Marinha e Espécies Invasoras**, 2010. Disponível em: http://www.apufsc.ufsc.br/media/arquivos/10.10.21_parecer_independente_OSX.PDF. Acesso em: 20 fev. 2012.

¹⁵³ GERHARDINGER & ANDRADE *et al*, 2010, pp. 15 – 17.

realização de uma análise superficial e incompleta pelo EIA a respeito do tema, que não ofereceria nenhuma análise pormenorizada *sobre o risco* decorrente da bioinvasão para os sensíveis ecossistemas locais.

O segundo tema de maior questionamento no âmbito do procedimento administrativo se refere aos impactos ambientais no meio sócio-econômico, especialmente sobre as atividades de pesca e maricultura artesanal, assim identificados pelo RIMA. O RIMA apontou, quanto à pesca, a possibilidade de redução na disponibilidade de pescado e a supressão de áreas de pesca (que ocorreria com certeza, temporariamente, durante a fase de dragagem). A respeito da maricultura, o RIMA apontou a possibilidade de aumento de material em suspensão na coluna d'água devido às obras de dragagem – o que deixa a água mais turva, prejudicando a alimentação dos moluscos – e consequências decorrentes da proximidade com algumas áreas de cultivo.

Como medidas mitigadoras, quanto à pesca, o relatório prevê a realização de campanha de divulgação e informação voltada aos pescadores, esclarecendo sobre o cronograma de dragagem e a interdição e sinalização de áreas de dragagem (efeito temporário), e desenvolvimento de projetos de apoio à atividade pesqueira, de forma participativa (efeito permanente). Quanto à maricultura, os efeitos são principalmente permanentes, visto que os efeitos decorrentes da dragagem se mantêm, na medida em que se faz necessário dragagem de manutenção¹⁵⁴. Dessa forma, como medida, o RIMA prevê a realocação de algumas áreas de cultivo de maricultura próximas ao local do empreendimento e, em razão da suspensão de material na coluna de água, estabelece a utilização de barreiras flutuantes (cortinas de silte) no entorno das áreas de cultivo, em forma de “U”, formando uma barreira entre as áreas de cultivo e a dragagem. Além disso, também prevê o desenvolvimento de projetos de apoio à atividade de maricultura, de forma participativa.

O parecer do ICMBio dedica grande atenção para mensurar os impactos à comunidade de pescadores e maricultores artesanais (SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 232 – 239), em consonância com os objetivos e limitações decorrentes da presença de três unidades de conservação federais. O parecer centraliza as discussões sobre dois efeitos principais decorrentes da implantação do projeto e as

¹⁵⁴ A dragagem de manutenção é realizada periodicamente, em média, uma vez por ano, a fim de conservar a profundidade necessária para a entrada de navios. CARUSO Jr., 2011.

consequências, em efeito cascata, que eles poderiam gerar: a interferência sobre os territórios de pesca e a diminuição de disponibilidade dos recursos pesqueiros.

Inicialmente, destaca que a necessidade de transferir os pescadores para outras áreas mostra-se como um aspecto que é objeto de discussão há muito tempo por movimentos sociais e trabalhos acadêmicos, visto que gera dificuldades aos pescadores, tradicionalmente acostumados a trabalhar em uma região.

Na área de influência do projeto, é possível identificar, basicamente, dois territórios de pesca¹⁵⁵: ao sul da APA de Anhatomirim, as comunidades da Caieira e da Costeira, que praticam a arte do caceio; ao norte da APA de Anhatomirim, as comunidades de Fazenda da Armação e Armação da Piedade, que praticam a arte do arrasto. No primeiro caso, as consequências estarão relacionadas com a abertura do canal; no segundo caso, a dragagem, em conjunto com outras limitações já existentes, geraria uma diminuição significativa do espaço de pesca. Todas essas realidades poderiam ser contornadas com a transferência dos pescadores para outras áreas de pesca, solução já aventada como dificultosa.

Ainda, quanto à indisponibilidade dos recursos pesqueiros, esse fato ocorreria temporariamente, durante a dragagem, mas também com efeitos permanentes, visto que o saber tradicional dos pescadores aponta como essencial para a manutenção dos recursos a proteção dos criadouros (regiões em que as espécies alvo de pesca se reproduzem). Um dos principais criadouros, segundo o conhecimento dos pescadores, estaria localizado nas proximidades da área de instalação do empreendimento. Nesse caso, a comunidade mais afetada seria a praticante da arte do caceio.

Para completar o diagnóstico, o parecer do ICMBio aponta que a maricultura seria afetada pela poluição decorrente do uso de tintas anti-incrustantes nos cascos dos navios, pela disponibilização de arsênio¹⁵⁶ na coluna de água e pela necessidade de realocação de duas áreas. Todos esses fatores poderiam implicar o aumento do *esforço de pesca*, o que

¹⁵⁵ Esses estão, todos, situados no município de Governador Celso Ramos.

¹⁵⁶ Elemento químico existente naturalmente na crosta terrestre, foi identificado como presente na composição química do material a ser dragado em concentrações superiores ao recomendado. A dragagem tornaria esse elemento disponível para ser assimilado pelos seres vivos, entre eles os moluscos, que restariam contaminados com esse elemento tóxico, carcinogênico, mutagênico e teratogênico. Informações extraídas do parecer do ICMBio. SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 225 – 227.

poderia causar maior impacto às unidades de conservação. Enfim, conclui-se que o empreendimento causaria sérios e irreversíveis danos à prática da pesca e da maricultura artesanal.

As consequências para a pesca e a maricultura foram diretamente ressaltadas por manifesto (SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 502 – 506) apresentado por comunidade de prática do caceio, de Governador Celso Ramos. O documento destacou os danos para o criadouro de camarão, o que resultaria em prejuízos para a principal atividade econômica da região, deixando várias famílias sem sustento, visto que o empreendimento não absorveria essa população, que está voltada para a atividade de pesca e turismo. A associação de empresas de aquíicultura já citada também se manifestou a respeito desse tema (SANTA CATARINA, FATMA, 2010, fls. 886 e 887), reclamando a realização de estudos complementares aprofundados que possam realmente apontar as consequências para a maricultura e a pesca na região – destacando que a baía sul não foi abordada como área a sofrer impacto ambiental. Ressalta a poluição decorrente do empreendimento, a concentração de arsênio na água e a modificação das correntes marítimas, que poderiam gerar impactos à produção de mariscos.

Por fim, também nesse âmbito, foi recebido pelo procedimento de licenciamento ambiental um parecer independente, intitulado Nota técnica: Impactos potenciais do empreendimento estaleiro osx sobre a pesca artesanal (MEDEIROS & FOPPA, 2010, fls. 1712-1733). Tendo em vista a quantidade de conclusões relevantes que foram apontadas pelo referido parecer, pede-se licença para transcrever a conclusão *ipsis literis*, na intenção, igualmente, de mostrá-la de forma sucinta e clara.

Com base nos argumentos apresentados, conclui-se que: a) o empreendimento, ao ser implantado irá fatalmente tornar inviável a atividade pesqueira local em curto prazo; b) os relatórios e documentos apresentados não permitem uma caracterização consistente sobre as inúmeras relações que envolvem a atividade pesqueira artesanal, pois se limitaram apenas à caracterização da atividade produtiva¹⁵⁷; c) as

¹⁵⁷Ressalta-se que a pesca artesanal é mais do que um atividade produtiva, na medida em que a interação dos pescadores e da família com o oceano é muito particular, o que permite considerá-los como comunidades tradicionais. Definem-se comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas

análises apresentadas negligenciaram efeitos de longo prazo em escala regional sobre a pesca nas comunidades que podem estar dependendo da capacidade produtiva das áreas berçário que serão afetadas pelo empreendimento; d) a redução das possibilidades de pesca pode acentuar os conflitos dentro das unidades de conservação, principalmente o aumento da pressão por pesca, exigindo grande esforço de fiscalização e outras medidas; e e) as compensações¹⁵⁸ apresentadas não refletem qualquer benefício direto à manutenção da atividade pesqueira, apenas conduzem a (sic) saída dos pescadores da atividade (MEDEIROS & FOPPA, 2010, fl. 1731).

Percebe-se, portanto, que o Estudo de Impacto Ambiental, ao menos no que se refere a esses dois impactos, foi alvo de questionamentos quanto à suficiência, qualidade e completude de seus dados. A definição dos riscos ambientais estabelecida pela equipe multidisciplinar científica não ficou imune às críticas e complementações realizadas por diferentes grupos, com distintos interesses e experiências diversas. Dessa maneira, ressalta-se, desde já, a disputa de racionalidades pelo processo de identificação e formulação dos riscos sócio-ambientais, essencial à tomada de decisão que concretiza a gestão do risco.

4.1.3.1 A contradição entre a finalidade das unidades de conservação e o projeto

No procedimento de licenciamento ambiental em estudo, considerando a proximidade a três unidades de conservação federais, que poderiam ser afetadas no seu interior ou zona de amortecimento pelo empreendimento, conforme consta na Lei 11.516/07 (que cria o ICMBio como autarquia), considerando as suas atribuições (conforme o

próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).

¹⁵⁸ Compensações, aqui, referem-se à previsão de indenização das famílias, diante da impossibilidade de pescar. Entretanto, considerando a pesca artesanal como um modo de vida dessas comunidades, as indenizações previstas jamais seriam suficientes para cobrir a perda de qualidade de vida que ocorreria.

Decreto 6100/07), em interpretação sistêmica com a Lei 9985/00, tem-se que a anuência prévia pela referida entidade constituía-se em condição indispensável para o licenciamento ambiental. Nesse sentido, impõe-se caracterizar as unidades de conservação envolvidas e apresentar os principais argumentos que culminaram em um parecer negativo quanto à implantação do empreendimento na localidade pretendida.

As unidades de conservação constituem espécie do gênero espaços territoriais especialmente protegidos, previsto na CF/88. Também se constituem em instrumento relevante de planejamento e gestão do risco ambiental, na medida em que, mediante a escolha do Poder Público, em conjunto com a população consultada, mostram-se como áreas cujas características naturais exigem proteção especial, tendo em vista a preservação da biodiversidade.

Assim, a criação (planejamento), implantação e *gestão* das unidades de conservação – regulamentada pela Lei 9985/2000 e o Decreto 4340/2002 – mostram-se como ferramenta que exige uma tomada de decisão direcionada para o intuito de “contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais” (BRASIL, 2000) e “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais” (BRASIL, 2000). Além disso, ganham destaque porque são criadas mediante consulta da população, que, nesses termos, potencialmente atua no processo de definição dos riscos e, assim, de planejamento e gestão dos mesmos.

As unidades de conservação podem ser instituídas com diferentes objetivos e, portanto, são divididas, inicialmente, em dois tipos: unidade de proteção integral, na qual o objetivo é preservar a natureza, de modo que somente o uso indireto é permitido; unidade de uso sustentável, cujo objetivo é compatibilizar a conservação com o uso sustentável de parte de seus recursos. No caso, existe uma unidade de uso sustentável, a Área de Proteção Ambiental (APA) do Anhatomirim, e duas unidades de proteção integral, a Estação Ecológica (ESEC) de Carijós e a Reserva Biológica (REBIO) Marinha do Arvoredo.

A primeira é caracterizada por constituir uma área extensa, com certo grau de ocupação humana, instituída essencialmente com o objetivo de disciplinar a ocupação e o uso dos recursos, podendo ser constituída por áreas de domínio público e/ou privado¹⁵⁹. As duas últimas¹⁶⁰, diferentemente, em termos gerais, podem ser caracterizadas

¹⁵⁹BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 9985**, 2000, art. 15.

¹⁶⁰BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 9985**, 2000, arts. 9º e 1º.

como áreas de domínio público (as áreas privadas são desapropriadas), sendo permitida a visitação pública somente com objetivo educacional e mediante regulamentação por plano de manejo; a pesquisa científica é possível, desde que precedida de autorização do órgão responsável pela administração da unidade. Nota-se, portanto, que se trata de regiões muito sensíveis ambientalmente, cuja riqueza ecológica precisa ser considerada em sua relevância.

Nesse sentido, o parecer do ICMBio inicia localizando o projeto no contexto dessas unidades de conservação, especificando que o conjunto do empreendimento, considerando parque industrial, bacia de evolução, canal de acesso e terreno para depósito de sedimentos dragados, encontra-se adjacente aos limites da APA (a bacia de evolução está a noventa metros dos seus limites), cerca de 7,5 km da ESEC e, ao menos parcialmente, no interior da zona de amortecimento da REBIO (SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fl. 208).

Apenas a delimitação da relação de proximidade geográfica entre o empreendimento e as unidades de conservação já denotam, aparentemente, a inviabilidade do projeto nesta localidade. Considerando a grande quantidade de aspectos questionados frente ao EIA/RIMA, além dos já apontados direta ou indiretamente nos comentários anteriores, serão apontadas, resumidamente, as conclusões essenciais para a posição negativa por parte do ICMBio:

a. A existência de incertezas quanto às dimensões do projeto conduzem a temores a respeito da invasão dos limites da APA em sua configuração final;

b. As análises com base em projetos conceituais também causam incertezas, inviabilizando um diagnóstico efetivo das consequências para as unidades;

c. Também existem incertezas no EIA/RIMA quanto a procedimentos de dragagem e deposição de sedimentos, contexto no qual se impõe considerar o pior cenário, diante do que o projeto se mostra inadmissível para a conservação da biota das unidades de conservação;

d. O estudo realizado para prever as consequências diante de derramamento de óleo subdimensionou a área de influência direta marinha, de modo que um correto dimensionamento demonstra que o óleo atingiria as unidades;

e. Apesar das observações feitas para o EIA/RIMA não terem visualizado espécies em extinção na área, outras pesquisas atestam a

existência de espécies da Fauna Silvestre Brasileira Ameaçada de Extinção, conforme prevê a Instrução Normativa n. 5 de 21/05/2004, do Ministério do Meio Ambiente;

f. Identifica-se a concretização de impactos diretos decorrentes da dragagem, gerando perda de habitat em razão do aumento da profundidade, a curto e longo prazo, para a população de golfinhos-cinza – sendo possível, inclusive, a extinção da espécie. Considerando que o objetivo de criação da APA se refere à sua preservação, o projeto se mostra incompatível com a região.

Desse modo, pelo conjunto de conseqüências vislumbradas pelo ICMBio, tem-se que “o empreendimento torna-se totalmente incompatível com a existência dessas unidades de conservação” (SANTA CATARINA, FATMA, fl. 252.). Diante disso, o órgão federal responsável pelas unidades de conservação emitiu parecer negativo para a concessão de licença ambiental prévia ao empreendimento objeto de análise.

4.1.4. Audiências públicas ambientais: um panorama geral

A audiência pública ambiental é procedimento previsto com a finalidade de conferir suficiente publicidade, especialmente aos potencialmente afetados pelo projeto em licenciamento, sobre os resultados contidos no RIMA, assim como para apreender, das manifestações, críticas e sugestões do público, novos elementos para a decisão de concessão da licença prévia, conforme o artigo 1º da Resolução 09/87 – CONAMA.

Observando a determinação constitucional de conferir publicidade ao Estudo de Impacto Ambiental (art. 225, §1º, IV, da CF/88), Machado (2010, p. 257) afirma que também o conteúdo deste deverá estar disponível para consulta e/ou para cópias, tornando-se alvo do debate na audiência pública.

Ainda nos termos do artigo 2º da referida resolução, tem-se que a audiência pública pode ser convocada pelo próprio órgão ambiental licenciador. Também, pode ser solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, dentro do prazo ofertado pelo órgão competente – de, no mínimo, 45 dias- do recebimento do EIA/RIMA, ocorrência que deve ser comunicada por meio de edital. Nesses casos, sendo requerida a concretização de

audiência pública e não sendo realizada, a licença ambiental será nula (art. 2º, §2º, Res. 09/87 – CONAMA).

No Estado de Santa Catarina, o Conselho Estadual de Meio Ambiente editou resolução (Res. 01/06) que define, em seu artigo 4º, §3º, que para toda atividade que exigir o EIA/RIMA em licenciamento ambiental, a audiência pública será *obrigatória*, sendo realizada nos termos da Resolução 09/87 – CONAMA. Dessa forma, ao menos no que se refere à área total de influência do projeto¹⁶¹, conforme ofício do Presidente da FATMA (SANTA CATARINA, 2010, fl. 1739), as audiências públicas ambientais em Biguaçu, Governador Celso Ramos e Florianópolis seriam obrigatórias e, por isso, foram convocadas pelo órgão licenciador.

Nos termos do artigo 3º da Resolução 09/87, a audiência pública deverá estar organizada em dois momentos: primeiramente, o *órgão ambiental licenciador* deverá expor objetivamente o projeto, assim como o seu RIMA; em segundo momento, abrir-se-á a discussão com o público presente. Nota-se, assim, que, procedimentalmente, a referida resolução confere à FATMA, no caso em concreto, o *dever de expor o projeto* – e não ao empreendedor.

Esse entendimento é corroborado por Machado, que afirma que a exposição deverá ser imparcial, de modo que “[...] não pode ser feita por uma das partes interessadas na decisão favorável [...]” (2010, p. 260). Dessa forma, o autor admite, excepcionalmente, a participação da equipe multidisciplinar que elaborou o EIA/RIMA – *mas não a exposição pelo próprio requerente da licença ambiental*.

Segundo a resolução, a audiência pública deverá ser documentada por uma ata, em que constem todas as ocorrências, ainda que sucinta. Nesta ata, também deverão constar todo e qualquer documento entregue pela população, ressaltando que, no entendimento de Machado (2010, p. 61), a não juntada da documentação pode acarretar a nulidade da ata, mediante via administrativa ou judicial.

Em posse da ata e respectiva documentação – e/ou, como foi realizado no caso em concreto, com a degravação da filmagem do evento e documentação entregue – o poder público, representado pelo órgão executivo ambiental, deverá decidir a respeito da concessão de licença ao proponente, *considerando em sua argumentação as críticas*,

¹⁶¹ A área de influência do projeto, direta e indireta, foi definida no EIA/RIMA, compreendendo os Municípios de Biguaçu, Governador Celso Ramos e Florianópolis. CARUSO Jr., 2011.

sugestões e manifestações decorrentes da audiência pública realizada. Tendo em vista essa previsão regulamentadora (art. 5º, Res. 09/87 – CONAMA), Machado (2010, pp. 261-2) defende que os argumentos carreados na audiência pública devem ser considerados como *motivos determinantes* da decisão, razão pela qual a omissão a respeito deles pode acarretar invalidação da licença ambiental concedida.

Por fim, transcendendo as questões procedimentais, entende-se que a audiência pública representa uma oportunidade para que a comunidade possa analisar as possíveis/prováveis consequências do empreendimento, exercendo seu direito de participar (indiretamente) da tomada de decisão e, portanto, opinar a respeito da assunção – ou não – dos riscos que ela mesma poderá sofrer. Este instrumento, portanto, vai ao encontro do defendido ao longo desse trabalho: não basta que os tecnocratas afirmem a existência ou não de riscos (representados, no caso, pela equipe multidisciplinar); faz-se indispensável uma definição conjunta, considerando os conhecimentos da população, *do que são riscos ambientais* e, assim, a sua atuação em busca de uma gestão de riscos mais eficaz.

Com base em tais aspectos teóricos, passa-se agora a apresentar alguns elementos gerais a respeito das três audiências públicas realizadas, a fim de possibilitar a compreensão das mesmas sob um panorama geral, com base na documentação contida no procedimento de licenciamento ambiental, para então avançar para os resultados obtidos com as entrevistas.

Primeiramente, entretanto, cabe ressaltar que a FATMA possui um *Regimento de Audiência Pública*¹⁶² próprio, que especifica a coordenação dos trabalhos, resumidamente, da seguinte forma: a) a coordenação dos trabalhos é feita pela FATMA, que apresenta as regras gerais e os objetivos da audiência, e o tempo de duração é de quatro horas, com prorrogação para mais uma hora, no máximo; b) o *empreendedor* tem quinze minutos para expor o projeto, seguido de sessenta minutos concedidos à equipe de consultoria, para apresentar o EIA/RIMA; c) após isso, durante quinze minutos, os interessados em se manifestarem deverão se inscrever, ocorrendo o debate após esse período; d) cada participante inscrito terá três minutos para a manifestação e dois minutos para a réplica – o mesmo tempo será concedido ao expositor, para resposta e tréplica, respectivamente; e) o

¹⁶²O Regimento de Audiência Pública consta no procedimento de licenciamento ambiental. SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fl. 890, verso.

*presidente da mesa (FATMA) poderá impugnar perguntas não pertinentes ao objeto da audiência*¹⁶³; f) finalizada a fase de manifestação pública, o presidente da mesa encerrará os trabalhos, informando que todos os documentos entregues à mesa ou à FATMA, em até cinco dias úteis, serão anexados à ata da audiência e, portanto, constarão do procedimento administrativo¹⁶⁴.

A primeira audiência pública foi realizada em Governador Celso Ramos, no dia vinte de julho de 2010, com início às dezenove horas, no Ginásio da Escola Básica Estadual Professora Maria Amália Cardoso, na Rua Gerino Belmiro dos Santos, nº 54, bairro Fazenda da Armação.

A segunda audiência pública foi realizada em Biguaçu, em vinte e um de julho de 2010, às dezenove horas, no Centro de Eventos Petry, Rodovia Br 101, Km 196. Por fim, a terceira audiência pública foi realizada em Florianópolis, em vinte e dois de julho de 2010, no mesmo horário que as demais, no Jurerê Sports Center, Avenida dos Dourados, nº 481, bairro Jurerê Internacional. Nas três audiências públicas, atuaram como presidentes de mesa o Presidente da FATMA e o Diretor de Licenciamento Ambiental da mesma instituição.

Nas três audiências públicas, seguindo as regras formuladas no Regimento de Audiência Pública, o Presidente da FATMA realizou os esclarecimentos iniciais, passando a palavra para o empreendedor, que pôde expor, em termos gerais, os objetivos e efeitos do empreendimento em questão. Após sua fala, cumprido o tempo regulamentar, a palavra foi passada à empresa Caruso Jr., que apresentou o projeto em suas especificidades, abordando os elementos existentes no EIA/RIMA.

Depois de apresentado o projeto, também nos limites do tempo definido pelo regimento, conferiu-se o prazo de quinze minutos para os interessados se inscreverem para manifestação e deu-se início ao debate. A partir desse momento, o caráter de cada uma delas se diferenciou bastante, com distinções no que se refere aos principais temas

¹⁶³ Na audiência pública de Governador Celso Ramos, o Diretor de Licenciamento Ambiental usou dessa faculdade, fazendo referência ao regimento da audiência pública, a respeito de uma pergunta sobre o Instituto Chico Mendes, direcionada à FATMA. SANTA CATARINA, 2010, fl. 1052.

¹⁶⁴ Pela breve descrição das regras constantes no Regimento de Audiência Pública (SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 7, fl. 890, verso), já é possível visualizar a prescrição de papéis de forma divergente ao proposto pela Res. 09/87 e decreto estadual. SANTA CATARINA. Governador do Estado de Santa Catarina. **Decreto Estadual Nº 2.955**, de 20 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/002955-005-0-2010-002.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

abordados, ao teor das dúvidas e manifestações e, portanto, ao panorama geral de cada uma delas. Nesse sentido, proceder-se-á a comentários gerais em uma perspectiva comparativa, no intuito de melhor compreender o cenário que cada uma delas representa no grande contexto do licenciamento ambiental.

A fim de identificar os temas de maior número de questionamento, consideraram-se, em termos gerais, inicialmente, questões que refletissem preocupação e/ou expectativa com a geração de emprego e renda e questões que implicassem atenção com a degradação ambiental, de forma especialmente direcionada para a fauna, flora e condições da água. Um terceiro subtema, relacionado com a degradação ambiental, surgiu com maior ênfase em uma das audiências públicas, merecendo, portanto, destaque: a preocupação com os pescadores e a indenização que lhes seria devida, em caso de perdas decorrentes do estaleiro.

Tendo esses três (temas e subtema) aspectos como principais, é possível identificar que, em Governador Celso Ramos, os questionamentos relacionados com a degradação ambiental foram mais frequentes e incisivos, com destaque para a preocupação com as *consequências para os pescadores*. Em Biguaçu, o tema que obteve maior destaque está relacionado com a geração de emprego e renda. Em Florianópolis, por sua vez, foi o tema da degradação ambiental, essencialmente, que se constituiu em alvo de críticas.

Em Governador Celso Ramos, portanto, é de grande destaque o número de pescadores e maricultores que questionaram os resultados do empreendimento para a sua atividade. Essencialmente, eles cobraram do empreendedor a apresentação de um *plano de ressarcimento claro e objetivo*, ressaltando que, até o momento, nada de concreto havia sido proposto, o que acarretava em total insegurança à categoria.

Ainda mais, foi possível perceber a indignação dos pescadores com um projeto que previa a dragagem em uma região em que eles não podem praticar o arrasto, em que se encontra um criadouro de camarões. Ressaltaram, nesse sentido, o tratamento diferente ao empreendedor, frente a uma lei que existe para todos, de modo que um pescador questionou: “Onde está a lei?” (SANTA CATARINA, 2010, fls. 1009-1010/1027).

Em Biguaçu, foi impactante perceber a ansiedade das pessoas pela vinda do empreendimento, mediante a apresentação de tristes apelos à falta de perspectivas em que a população da cidade se encontra.

Ainda, destaca-se a fala de um consultor de empresas da região, que afirma ser a favor do desenvolvimento sustentável, mas que é necessário ter responsabilidade com as gerações futuras, denotando uma interpretação mais preocupada com a *dimensão social do conflito*.

Por fim, considerando que o município de Biguaçu sofreria os impactos sociais de forma mais contundente, observou-se a existência de preocupação com questões de infra-estrutura da cidade, como saneamento básico, escolas e a violência decorrente da instalação, na região, de migrantes em busca de emprego (SANTA CATARINA, 2010, fl. 1183) – temas praticamente inexistentes nas outras audiências públicas.

Em Florianópolis, a preocupação com a degradação ambiental foi extremamente evidente, culminando na ideia de que o empreendedor se comprometesse, “contratualmente”, a assumir todos os custos decorrentes de qualquer impacto que ocorresse na região, de modo que os mesmos não fossem arcados pela sociedade, por meio de tributos, mediante a atuação estatal (SANTA CATARINA, FATMA, 2010, fl. 1274). Além disso, nessa audiência, foram realizadas críticas severas ao EIA/RIMA, apontando inconsistências e falhas de conteúdo¹⁶⁵.

Ainda, houve manifestações a respeito da legalidade e legitimidade do evento, na medida em que o parecer do ICMBio de Santa Catarina já havia sido emitido com teor negativo, assim como em relação à condução da audiência pública de forma tendenciosa, como uma propaganda do empreendimento¹⁶⁶.

Por fim, cabe ressaltar que, tanto na audiência pública de Governador Celso Ramos como, com maior contundência, na de Florianópolis, o público criticou o fato de a FATMA não poder responder a questionamentos realizados. Igualmente, houve críticas a respeito da presença do empreendedor, visto que ele é interessado na aprovação da licença¹⁶⁷. Também, em ambas as audiências¹⁶⁸, levantou-se questionamentos a respeito da ausência do ICMBio e/ou da falta de espaço reservado à sua manifestação, para apresentação de suas considerações. Um cidadão presente se manifestou no seguinte sentido:

¹⁶⁵ Respectivamente, SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., vol. 10, fl. 1279 e fl. 1285-6.

¹⁶⁶ Várias manifestações foram feitas no sentido da ilegalidade das audiências públicas. SANTA CATARINA. FATMA, 2010, fls. 1299 – 1301 e 1308.

¹⁶⁷ Em Florianópolis: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 10, fls. 1270, 1298 e 1334. Em Governador Celso Ramos: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., vol. 8, fls. 1008 e 1009.

¹⁶⁸ Em Florianópolis: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 10, fl. 1284.

Porém, eu destaco aqui a falta de um representante do ICMBio na mesa, pois é importante que... é o órgão que como foi colocado pela mesa, deve dar a anuência ou não ao empreendimento no que tange aos impactos relacionados as (sic) unidades de conservação, é importante que a sociedade tivesse mais uma oportunidade de ouvir a manifestação do órgão¹⁶⁹.

Considerando os elementos aqui traçados, torna-se viável a compreensão do cenário geral que as audiências públicas representaram dentro do procedimento de licenciamento ambiental. Por meio do estudo da documentação do licenciamento, foi possível extrair uma compreensão geral a respeito das mais relevantes preocupações de cada um dos municípios diretamente afetados.

Finaliza-se, nesses termos, essa primeira parte, especialmente dedicada à compreensão do projeto alvo do procedimento de licenciamento ambiental. Buscou-se apresentar os elementos caracterizadores, assim como os aspectos que foram grande alvo de questionamentos: sejam relacionados com a competência para licenciar, sejam a respeito dos impactos ambientais a serem gerados, sejam sobre a condução das audiências públicas ambientais.

Partindo do cenário traçado, direciona-se a atenção, no próximo momento, para as concepções – resultantes da pesquisa de campo – a respeito do significado atribuído, para as comunidades abordadas, ao processo relacionado com o licenciamento ambiental do OSX Estaleiro-SC. Em complementação ao que foi delineado até o momento, buscar-se-á compreender a participação popular a partir da perspectiva dos sujeitos participantes do processo.

4.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR SOB A PERSPECTIVA DOS PARTICIPANTES: A DISPUTA EM TORNO DA ELABORAÇÃO DA VERDADE

A emergência de caracteres da sociedade de risco colocou em questionamento o monopólio da ciência moderna ocidental sobre o conhecimento, sobre a verdade. Nesse sentido, desestabilizou as relações entre ciência, futuro, certeza e definição de planos e programas, impondo modificações na forma de perceber essas conexões e, em

¹⁶⁹ Em Governador Celso Ramos: SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 8, fls. 1000 – 1001.

especial, também, na forma de conceber a relação entre ser humano e natureza. A emergência dos riscos ambientais e, principalmente, o reconhecimento dos mesmos como tais, reforça as ligações existentes entre ser humano e natureza, assim como fragiliza as bases de consolidação da crença no progresso, que repousava na certeza científica, então, perdida.

Nesse cenário, já abordado em seus pormenores, encontra-se o próprio processo de definição desses riscos que, não mais suficientemente explicados pela ciência, ao se relacionarem com a natureza, expõem à coletividade em geral o papel de percebê-los, compreendê-los e elaborá-los. Destaca-se que a definição de riscos é processo essencial e se mostra como pré-condição para o planejamento e a gestão dos mesmos, na medida em que a formulação de decisões decorre da formatação do problema.

Diante disso, observa-se que os diferentes grupos participantes do procedimento de licenciamento ambiental do OSX Estaleiro-SC, atuaram, nesse processo, orientados pela percepção e formulação dos riscos ambientais oriundos de deliberações realizadas a partir de certas informações. A partir delas, posicionaram-se formalmente na defesa dessa perspectiva, com a mais convicta certeza de que *falavam a verdade*¹⁷⁰. Tem-se, assim, que as compreensões apresentadas sobre o empreendimento em si e sobre o próprio processo se constituíram em aberturas para diversas racionalidades, ou seja, em uma disputa, entre elas, pela própria elaboração d'A Verdade a respeito dos riscos sociais e ambientais.

Assim, conferindo ênfase para esse aspecto, direta ou indiretamente presente nas falas da maioria dos entrevistados, no intuito

¹⁷⁰ Diversos entrevistados fizeram referência ao fato de estarem falando a verdade sobre os acontecimentos ou, por outra perspectiva, à mentira que atos e falas do empreendedor e da FATMA representavam. A seguir, algumas falas, apenas com finalidade ilustrativa: “Eu nunca tive dificuldade de pegar microfone e ir lá defender minha categoria. Então eu acho que enquanto você pega o microfone pra falar a verdade é muito fácil, se começar mentir é complicado. Eu acredito, porque eu nunca fiz isso!” (representante da Colônia de Pescadores de Biguaçu, falando sobre participar na audiência pública); “Essa mão de obra viria de fora; a mão de obra local serviria exclusivamente para limpeza e segurança. Então aquele número de empregos era uma mentira” (representante de associação de moradores de bairro de Florianópolis, a respeito da oferta de emprego que haveria à população local); “Não, a FATMA correu de nós o tempo todo. A FATMA em momento algum apareceu, e só apareceu pra dizer besteira, foi no dia da audiência pública. (...) Pra se botar favorável a... ela tava compradinha, né? Tudo arrumadinho, já! (...) Tô falando a verdade né...” (representante de associação de maricultores de Governador Celso Ramos, a respeito da atuação da FATMA no procedimento).

de perceber o processo como, efetivamente, um momento de definição dos riscos para sua gestão ambiental, serão delimitados os caracteres que, heterogênea ou homogeneamente, puderam ser compreendidos das falas dos entrevistados como componentes de uma possível verdade (que, como poderá ser observado, não é unívoca). Igualmente, buscar-se-á compreender o processo de participação dos cidadãos em suas associações, assim como nas audiências públicas, para o estabelecimento e a publicização da verdade defendida pelos mesmos. Dessa maneira, serão traçados os elementos necessários para a compreensão a respeito do caso concreto e, assim, para a reflexão a respeito da concretização da gestão compartilhada do risco ambiental.

4.2.1 Resultados da pesquisa de campo

Para a operacionalização desse objetivo, os resultados obtidos com a pesquisa de campo, orientados pelas bases metodológicas explicitadas na introdução, serão apresentados sob a forma de categorias de pesquisa. Ressalta-se que, em regra, os resultados apresentados representarão o posicionamento oficial das associações, ainda que internamente tenham ocorrido divergências; especificidades relevantes, quando existirem, serão devidamente consideradas.

4.2.1.1 Construindo as definições dos riscos: os efeitos do empreendimento

A primeira categoria formulada teoricamente e, portanto, instigada pela entrevista semi-estruturada, relaciona-se com a percepção de cada associação a respeito dos efeitos (positivos e/ou negativos) visualizados como resultantes do empreendimento. Dessa maneira, essa categoria objetiva identificar e compreender os efeitos que, no contexto de vida dos membros de cada uma das associações, foram registrados com maior evidência e, portanto, orientaram o processo de definição dos riscos, sociais e ambientais.

Os efeitos do empreendimento foram apresentados, pela grande maioria das associações, como especialmente relacionados com um ou outro dos seguintes aspectos, identificados sob designação genérica como: geração de empregos *versus* degradação ambiental. Em razão

dessa formulação bastante dicotômica¹⁷¹ a respeito da compreensão dos possíveis efeitos resultantes do empreendimento, entende-se como adequado, para compreender essa categoria, subdividi-la em subcategorias, a fim de melhor explorar qualitativamente cada uma delas e caracterizar o cenário dos posicionamentos oficiais.

Subcategoria: Efeitos do empreendimento como *geração de emprego e renda*

As associações que identificaram como principal efeito decorrente do empreendimento a geração de emprego e renda, posicionaram-se a favor do mesmo – com algumas especificidades. O entendimento de que o projeto do estaleiro geraria emprego e renda foi bastante enfatizado pela própria empresa, que afirmou a geração de aproximadamente 3.500 (quatro mil e quinhentos) empregos diretos na fase de implantação e 4.000 (quatro mil) empregos diretos na fase de operação. Ainda, em consequência da instalação do estaleiro, outras empresas fornecedoras de matérias-primas e serviços ao estaleiro se localizariam na região, gerando mais empregos (indiretos), totalizando, no mínimo, 8.000 (oito mil) empregos, chegando potencialmente a 12.000 (doze mil) empregos totais¹⁷².

Com maior número de pessoas empregadas, como consequência haveria um maior consumo de serviços e produtos, de modo a viabilizar a geração do “efeito renda”¹⁷³. Por fim, considerando que a empresa afirmava ter condições de, mediante o oferecimento de cursos profissionalizantes, contratar a maioria da mão-de-obra na Grande Florianópolis, a perspectiva de desenvolvimento da região, conforme entenderam os entrevistados, mostrou-se muito promissora.

No contexto da amostra qualitativa definida para essa pesquisa, dentre as catorze associações que tiveram representantes entrevistados, a imensa maioria das que se posicionaram oficialmente a favor do empreendimento, conforme já dito, apostaram na geração de emprego e renda e, com especial destaque, estão relacionadas com a comunidade de Biguaçu. De fato, nos termos do que se apontou anteriormente a respeito das audiências públicas, o Município de Biguaçu, dentre os três

¹⁷¹ Apenas em raras e rápidas passagens, alguns poucos entrevistados fizeram referência a *aspectos positivos e negativos*, mas sempre reduzindo drasticamente um deles.

¹⁷² CARUSO Jr., 2010, pp. 9 e 10.

¹⁷³ O “efeito renda” é apresentado pelo empreendedor como as consequências para a economia como um todo, decorrentes do aumento do consumo pela injeção de valores – no caso, decorrente dos empregos gerados pelo estaleiro, que movimentariam e impulsionariam os setores de serviços.

formalmente envolvidos no procedimento de licenciamento ambiental, foi o que se mostrou fortemente a favor da instalação do empreendimento.

Assim, tanto as três associações de moradores (bairros), quanto a colônia de pescadores e a associação de maricultores de Biguaçu, manifestaram-se fortemente (ao menos no posicionamento oficial, transmitido pelo representante entrevistado) a favor do projeto do estaleiro pelas razões acima apontadas – apelo presente na fala de quase todos eles, conforme é possível identificar em algumas, a seguir:

Então, a pesca, ela tem uma defasagem muito grande, né? E a preocupação nossa, agora, são nossos filhos, nossos netos, essa juventude que está vindo aí, a maioria sem emprego nenhum. A empresa tava oferecendo (inaudível – 15 min 44 seg à 15 min 45 seg) curso profissionalizante, que é um ponto positivo muito bom. Profissionalizou um monte (inaudível – 15 min 48 seg à 15 min 49 seg) de gente pra trabalhar, dentro da própria empresa¹⁷⁴.

Emprego, principalmente ia gerar muito emprego. Porque hoje o que mais nós tamos precisando é geração de emprego. Emprego, renda, que seria criado pelas famílias que viessem procurar emprego. E a visão de futuro que vem pra nossa comunidade, né, a melhoria, infra-estrutura pro lugar, afinal, ia crescer bastante. Foi uma pena não ter vindo, né¹⁷⁵.

Ainda, nesse grupo, também arrolando a questão de geração de emprego e renda, mas, simultaneamente, destacando-se a especificidade decorrente dos objetivos da entidade, uma associação de empresários e sociedades empresárias do setor náutico manifestou apoio ao empreendimento pela possibilidade de geração de negócios aos seus sócios, conforme salienta a fala a seguir:

Ahm...o ponto mais evidente de benefícios seria a geração de empregos, geração de receita, inclusive para alguns associados da [nome da associação], né, que seriam fornecedores do estaleiro de alguma maneira... é... e também... então, geração

¹⁷⁴ Colônia de Pescadores de Biguaçu.

¹⁷⁵ Associação de moradores de bairro de Biguaçu (número 1).

de empregos, geração de receita, e tributário, também, né? Aumentar... aumentar a arrecadação de impostos¹⁷⁶.

Por fim, em termos das especificidades, ressalta-se também que, ainda que a favor do empreendimento, a colônia de pescadores de Biguaçu, no cumprimento de seu objetivo de proteger o exercício da pesca artesanal, exigia a assinatura de um documento, pelo empreendedor, que garantisse o direito de ressarcimento aos pescadores em caso de prejuízos. Denotava, portanto, um reconhecimento da possibilidade de danos à pesca – porém, mesmo assim, conferiram maior relevância à geração de empregos.

Então foi trabalhando em cima destes dois então, aí o último desejo nosso, foi o quê? Foi fazer com que a empresa, né, soubesse da nossa preocupação, soubesse que ali tinham várias famílias que dependiam daquela área pra pesca, né?[...] Então, a gente pediu que a empresa olhasse e assumisse esse compromisso com a gente! Que o nosso pescador ficasse livre de qualquer tipo de prejuízo futuro. Que a empresa assumisse esse compromisso com a gente. Então, esse foi nosso desejo. Então, foi feito no nosso jurídico, [nome do advogado], um documento muito bem elaborado e aqui tá todas as garantias para o nosso pescador¹⁷⁷.

Nota-se, portanto, que, essencialmente, o argumento que moveu algumas associações, especialmente em Biguaçu, a apoiarem o empreendimento, foi a possibilidade de ocorrência de oferta de empregos na região que, conforme se compreende na fala dos entrevistados, mostra-se carente de expectativas de crescimento. Apenas com finalidade ilustrativa, ressalta-se que dentre as catorze associações entrevistadas, seis – em menor ou maior grau de evidência – adotaram essa perspectiva a respeito dos efeitos do empreendimento e, portanto, posicionaram-se a favor de sua implantação.

Subcategoria: Efeitos do empreendimento como *degradação ambiental*

No outro lado dessa categoria, tem-se a maioria das associações entrevistadas, essencialmente relacionadas com Governador Celso

¹⁷⁶ Associação de empresários do setor náutico.

¹⁷⁷ Colônia de Pescadores de Biguaçu. O entrevistado falava ao mesmo tempo em que alcançava à pesquisadora uma cópia do documento.

Ramos e Florianópolis que, conforme já foi possível destacar a respeito das audiências públicas ambientais, em menor ou maior intensidade, com diferentes matizes relacionados às especificidades de cada uma delas, adotaram posição contrária à instalação do empreendimento com base na possibilidade de *degradação ambiental*. Nesse sentido, em termos gerais, posicionaram-se associações de bairro de Florianópolis e Governador Celso Ramos, as ONG's ambientalistas, colônia de pescadores e associação de maricultores de Governador Celso Ramos, e a associação de empresas de aquicultura.

Nota-se, portanto, que esse conjunto de associações que se mostraram desfavoráveis à implantação do projeto é bastante heterogêneo, tanto em termos dos objetivos de constituição quanto à localização geográfica de cada uma das associações que o compõem. Apesar de diferenças no que se refere aos direitos e interesses afetados, a degradação ambiental, como base de argumentação, está presente em todas elas. Destacam-se alguns trechos que ressaltam essa semelhança:

Olha, o que veio, o que deixou claro pra gente, Luiza, foi... é o que eles disseram pra gente, o que a gente viu, assim, que aquilo ali... a gente achava e a gente também teve noção da coisa porque a gente via que ia ter um impacto ali. Aquilo ali ia sofrer algo... não sei! [...] Mas o mar, ali a parte ali do solo, aquilo ali ia receber uma mudança, uma mudança¹⁷⁸.

Na verdade, a nossa visão sempre foi de um problema ambiental de impacto muito grande. Um Estaleiro ele traz problemas de poluição, contaminando... [...]. Então a gente teria ali um problema de resíduos químicos, certo? Água de lastros, toda uma dragagem, processo ambiental também que iria acontecer ali¹⁷⁹.

Então, não precisava nem ter olhado a lista de espécies de peixes pra gente se posicionar contra, porque tão ali 3 áreas de conservação! A única reserva biológica marinha do Brasil... o único espaço de toda ZEE - zona econômica exclusiva

¹⁷⁸ Colônia de Pescadores de Governador Celso Ramos.

¹⁷⁹ Associação de empresários de aquicultura

marinha do país - onde o Estado falou "não, aqui é reserva biológica!"¹⁸⁰.

Inclusive, de fazer exigências públicas de que a empresa jamais – na hipótese de vir a se instalar – poderia, poderia vir a alegar que qualquer espécie de erosão teria sido por um motivo, fato da natureza. Porque a partir do momento que um empreendimento daquele porte quebrasse o equilíbrio natural, não poderia mais culpar a natureza¹⁸¹.

Tem-se, portanto, como elemento fundamental presente como preocupação de todas as demais associações aquele relacionado com o possível desequilíbrio ambiental gerado com a implantação do projeto.

A partir de tal base em comum, sem dúvida, é possível observar diferentes perspectivas a respeito dos resultados decorrentes deste efeito, em termos gerais, a partir da identificação do objetivo em comum entre as pessoas que criam uma associação. Assim, no caso das associações de moradores de Florianópolis, foi possível perceber preocupação relacionada com a *manutenção das formas de vida da região* – relacionada com a pesca, a maricultura, a gastronomia e o turismo existentes – e do espaço de convivência e lazer público da comunidade (as praias). No que se refere à associação de maricultores, à associação de empresas de aquicultura e à colônia de pescadores de Governador Celso Ramos, o receio se relacionava com as consequências para a qualidade da água (maricultura/aquicultura), para a preservação dos criadouros de camarão e às mudanças para a pesca decorrentes da dragagem.

Sobre a dragagem, um dos entrevistados se manifestou, afirmando:

[...] que eles iam fazer [um buraco] de 10 metros de profundidade por 200 metros de largura, que ia prejudicar o nosso pescador por meio da, da, a rede de caça, que é o caceio... porque ali ela, a maré que leva, a maré que traz. Tanto o nosso pescador, que achava que a rede ia se sumir naquele buraco, naquele... alguma coisa ia existir¹⁸².

¹⁸⁰ ONG ambientalista (número 2)

¹⁸¹ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 2)

¹⁸² Colônia de Pescadores de Governador Celso Ramos.

Foi possível compreender pela fala de alguns entrevistados, especialmente os representantes de comunidades de pescadores e maricultores, mas também de associação de moradores, que o receio decorrente da incerteza a respeito das conseqüências relacionadas com a implantação do projeto direcionou-os para um entendimento mais cauteloso e, por fim, para uma posição contrária ao empreendimento. Percebeu-se, assim, que o apego pelo modo de vida que cultivam superou a importância – por alguns entrevistados, ressaltada – que uma possível geração de empregos possui.

Nesses termos, é possível compreender que a maioria das associações adotou posicionamentos a favor ou contra o estaleiro com base, essencialmente, em dois possíveis efeitos principais. De qualquer forma, entretanto, ambos relacionados com o contexto social, econômico e cultural em que se inserem.

Entretanto, as discussões e deliberações não são realizadas com base, somente, no contexto em que os sujeitos estão inseridos. Em um processo como esse, é extremamente importante a informação disponibilizada aos participantes.

4.2.1.2 *Informando-se para deliberar*

Assim, a segunda categoria teórica instigada pelo roteiro de entrevista se relaciona com aspectos ligados à informação que serviu como base argumentativa para o processo de deliberação: origem, qualidade, imparcialidade, pluralidade, clareza, facilidade de acesso, entre outros. Tendo esses critérios como referência – mas não como elementos de classificação estanque e obrigatória –, nesse momento passa-se a apresentar a variedade informativa que orientou as várias associações em seu processo interno de deliberação¹⁸³.

Inicialmente, cabe destacar que – com exceção das ONG's ambientalistas – quase¹⁸⁴ todas as comunidades que tiveram

¹⁸³ Alguns desses critérios se apresentarão uniformemente em todas as associações; alguns deles poderão se mostrar levemente dicotomizados em dois ou mais subgrupos. Entretanto, não se mostrando tão claras essas diferenciações, entende-se como mais adequado não estabelecer subcategorias, a fim de não se obrigar a classificar elementos não classificáveis. Pretende-se, dessa maneira, melhor viabilizar a apresentação da multiplicidade de situações visualizadas – e, portanto, uma melhor compreensão da complexidade da realidade em estudo.

¹⁸⁴ Somente uma associação (de moradores de bairro de Florianópolis – número 1) não foi diretamente contemplada com a apresentação do projeto pela Caruso Jr. O representante explicou que esteve presente em reunião feita com outra associação de moradores de

representantes entrevistados receberam informações, em um primeiro momento, *diretamente da empresa* contratada para elaborar o EIA/RIMA pela OSX Estaleiros S.A. – a Caruso Jr. Nessas ocasiões, profissionais da Caruso Jr. iam até as comunidades para apresentar o projeto, tendo como base o EIA/RIMA, assim como para responder perguntas e possibilitar esclarecimentos a respeito de elementos não compreendidos ou questionáveis.

Apresentavam slides com imagens, filmes, dentre outros recursos didáticos para facilitar a compreensão das questões. Segundo os entrevistados, foram feitas várias reuniões com a empresa Caruso Jr., conforme as solicitações realizadas. Alguns depoimentos abaixo permitem vislumbrar essa realidade.

Eles foram bem legal [sic]. A explicação de tudo quanto é... quanto é jeito, através de... de revista, através de filme, tudo, tudo eles davam pra gente acompanhar.¹⁸⁵

Várias, não, eles vieram várias vezes. Não vieram só uma vez. Eles vieram várias vezes atrás dos líderes, das comunidades. (...) Eles, eles... não forçaram de maneira nenhuma nenhuma reunião, né, todas as reuniões foram, foram pedidas, foram com educação...¹⁸⁶

Nesse contexto, visando identificar a variabilidade de fontes de informações, de modo a compreender a multiplicidade de perspectivas consideradas, ou não, para a deliberação de cada associação, questionou-se a respeito da existência de contato com o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) e/ou o acesso ao seu parecer em momento anterior à audiência pública no Município de cada associação¹⁸⁷. Em termos gerais, é possível afirmar que as associações

Florianópolis (número 2) – também entrevistada nessa pesquisa – na qual compreendeu os principais elementos. A partir disso, utilizando mídias virtuais e realizando reuniões presenciais com a comunidade que representava, possibilitou-se a divulgação das informações e a produção de questionamentos quanto ao tema.

¹⁸⁵ Associação de maricultores de Biguaçu.

¹⁸⁶ Associação de moradores de bairro de Governador Celso Ramos.

¹⁸⁷ Adotou-se essa referência temporal para a pergunta tendo em vista que o momento da audiência pública foi o mais relevante para a demonstração ao poder público da posição adotada por cada associação. Houve associações que apresentaram seu posicionamento de forma mais contundente, por meio de documento escrito, *após* a realização das audiências públicas, já que tiveram a oportunidade de compreender mais alguns elementos a respeito do projeto em questão. Entretanto, marcantemente, a imensa maioria das associações

não tiveram contato com o ICMBio, nem acesso ao seu parecer – que normalmente não é acessível ao público, mas que, conforme alguns entrevistados referiram, foi acessado pelo público logo após as audiências públicas.

Dessa forma, apenas uma associação de moradores de Florianópolis e uma de Governador Celso Ramos – ambas estão próximas ou inseridas em unidade de conservação federal – a colônia de pescadores de Governador Celso Ramos e a de Biguaçu, e a associação de maricultores de Governador Celso Ramos relataram a presença do ICMBio em alguma reunião promovida pela Caruso Jr., a fim de expor seus estudos. As demais comunidades entrevistadas, em maioria, não tiveram acesso às opiniões do referido órgão. Assim, dentre as catorze associações que tiveram representante entrevistado, apenas cinco tiveram contato mais próximo com as posições e argumentos do ICMBio.

Ainda, refere-se que a FATMA nunca apresentou suas considerações sobre o projeto às comunidades, nem divulgou seu relatório (pedido de complementação de estudos) ao público. Teoricamente, essa atuação não se constitui em dever da FATMA, como órgão licenciador do projeto. Entretanto, questionou-se para compreender melhor em que contexto informacional as deliberações das associações ocorreram.

A partir disso, já se infere a possibilidade de, para a maioria das comunidades, a compreensão sobre o processo ter ocorrido de forma unidimensional e unívoca.

No que se refere ao acesso ao RIMA, que conforme já destacado deve ser disponibilizado à comunidade para consulta, é possível afirmar que para a grande maioria das associações ele foi acessível¹⁸⁸. Inclusive, algumas delas receberam uma cópia diretamente da empresa OSX Estaleiros S.A. Entretanto, enquanto o acesso parece ter sido universal, quanto ao seu conteúdo as opiniões foram mais divergentes.

Especialmente as associações que se posicionaram contra a instalação do empreendimento, mostraram-se preocupadas com a

entrevistadas (e mesmo não entrevistadas) expôs seu posicionamento *na audiência pública* – motivo pelo qual todas as fontes de informações possíveis seriam mais bem consideradas desde que obtidas *antes* desse momento.

¹⁸⁸ Alguns entrevistados referiram que, quanto ao EIA, no entanto, o acesso não foi tão facilitado – reclamação feita por aqueles que se opuseram ao empreendimento.

profundidade, honestidade e qualidade do estudo¹⁸⁹, conforme se compreende nas falas a seguir:

É. O RIMA, inclusive, a gente ganhou uma cópia, tá, muito bem encadernada. Mas só que assim, o RIMA era muito superficial, era muito superficial; mais parecia um álbum vendendo o empreendimento e isso saltava aos olhos. Nada de negativo falava contra o empreendimento...¹⁹⁰.

E que, mais informações da OSX, né? Foram muito superficiais, só aquele relatório, que era muito bonito, mas de conteúdo bastante questionável, né?¹⁹¹

Deram, deram, só que a gente não acredita neles. Porque eu penso que aquilo ali foi comprado, desejado...¹⁹².

Quanto à compreensão do RIMA e à suficiência das informações prestadas pela Caruso Jr. em reuniões, é interessante observar que aquelas associações que se posicionaram a favor do empreendimento não fizeram qualquer referência sobre dificuldades em compreender o relatório – ainda que não tenham dito que tenha sido fácil. Ainda, com exceção de apenas uma delas¹⁹³ que demonstrou a existência parcial de dúvidas, mostraram-se satisfeitos com os esclarecimentos fornecidos em reuniões, que teriam sido suficientes e completos. Algumas falas ilustram o afirmado:

Muito bem atendido... (inaudível) Então, era um projeto muito bom, era um projeto... e não ficava dúvida pra ninguém... Inclusive, teve quatro pessoas que não puderam ir, tudo que explicaram

¹⁸⁹ A qualidade do estudo foi questionada por professores universitários, que elaboraram parecer independente sobre a ictiofauna – do qual fez parte o representante de uma das ONG's ambientalistas entrevistadas.

¹⁹⁰ Associação de bairro de Florianópolis (número 2)

¹⁹¹ Associação de empresas de aquíicultura.

¹⁹² Associação de maricultores de governador Celso Ramos.

¹⁹³ Somente uma associação de moradores de Biguaçu (número 3) afirmou que “Ah... alguma dúvida sempre fica né, a gente sempre fica assim com o pé atrás. Mas pelo o que a gente viu deles, não. [...] Então, eles nos deixaram bem cientes de tudo aquilo que eles iam fazer pra comunidade, né, pra não haver risco de se instalar uma favela ou uma coisa ao redor”, ao abordar o temor da comunidade de crescimento de uma favela na região.

nas reunião grande, explicaram aqui também (inaudível)¹⁹⁴.

Porque assim, ó, tinha muitos maricultores que no início eles estavam em dúvida, certo? Então, essas pessoas que estavam em dúvida, ia ser explicado mais vezes, ia ser passado o filme mais vezes, aquilo que eles iam fazer, tal, tal, então eles não tiveram mais dúvidas. [...]

Não, a gente não teve dificuldade nas informações, porque assim, tudo que a gente tinha dificuldade a gente trazia eles pra reunião nossa, certo, e eles explicavam detalhe por detalhe do que a gente precisava escutar¹⁹⁵.

Então, quer dizer, informação sobre o projeto não me faltava. Verifiquei o próprio site da empresa, com o EIA/RIMA disponível no site da empresa para download, pra quem quisesse baixar e olhar. Do nosso ponto de vista, a transparência sempre foi absoluta¹⁹⁶.

Diferentemente, entre aqueles que se posicionaram contra o empreendimento, surgiram mais comentários a respeito da insuficiência e incompletude das informações – como já foi indiretamente ressaltado acima – e também no sentido de reconhecer as dificuldades existentes para compreensão do RIMA, conforme se depreende de algumas falas a seguir:

É porque o estudo, ele é mais acadêmico, um estudo como do EIA/RIMA assim, pra um leigo, pra nós leigos até, a verdade é difícil a compreensão né? Palavras diferentes que não estamos acostumados no nosso dia-a-dia... O estudo... No nosso país, raramente pessoas lêem livros, imagine um estudo daquele lá¹⁹⁷.

Ele é difícil. O relatório é difícil. Uma pessoa com formação mais básica, né? ela vai ter dificuldades de entender... [...] Pra [nome da associação] não,

¹⁹⁴ Associação de moradores de Biguaçu (número 2).

¹⁹⁵ Associação de maricultores de Biguaçu.

¹⁹⁶ Associação de empresas do setor náutico.

¹⁹⁷ Associação de moradores de Florianópolis (número 1)

até porque participou das discussões, não é, que ajudou a esclarecer alguns pontos técnicos mais complicados¹⁹⁸.

Por fim, no que se refere às fontes de informações e conhecimentos para as deliberações, ainda que não tenham sido apontadas pela maioria das associações, impõe-se destacar dois elementos que se mostraram muito relevantes e, de certa forma, compreendeu-se pelas falas que tenham sido *determinantes* para algumas associações: o uso da internet¹⁹⁹ para divulgar material informativo entre os membros da associação e/ou promover discussões, e o conhecimento decorrente da *vivência pessoal e comunitária* dos associados como elemento para a deliberação.

No primeiro caso, tem-se a referência de uma associação de bairro de Florianópolis (número 1), que muito utilizou a internet como ferramenta para divulgar material e discutir. Igualmente, uma ONG ambientalista (número 2), em especial o representante entrevistado, demonstrou a relevância da internet na medida em que disponibilizou na rede o parecer independente sobre ictiofauna já comentado; uma Carta Aberta, escrita pelo próprio entrevistado, e um *release*²⁰⁰, elaborado pela ONG, apontando similaridades com outro procedimento de licenciamento ambiental. A relevância do uso da internet pode ser percebida, direta ou indiretamente, nos trechos a seguir.

É, pra isso, como eu falei, a internet é maravilhosa né? Porque jogamos o EIA/RIMA na internet, o próprio [nome de pessoa] jogou, jornalista, tem um blog; jogamos as pessoas todas falando, as pessoas que não entendiam perguntavam pras que entendiam, até eu mesmo como presidente da associação olhava aquilo tudo ali e não entendia muito bem, mas conversando com pessoas que

¹⁹⁸ Associação das empresas de aquicultura

¹⁹⁹ As potencialidades da internet como instrumento para o aprofundamento de práticas democráticas é um tema bastante discutido atualmente. Embora não seja objeto central a esse trabalho, acreditou-se ser interessante ressaltar, visto que representou um elemento de multiplicidade de perspectivas na geração e divulgação de informação. Para saber mais sobre o tema, nos seus aspectos teóricos, vide: LEMOS, 2002.

²⁰⁰ O *release* ou *press-release* é entendido, na área de relações públicas, como um *comunicado de imprensa* elaborado por uma organização, consistente em um resumo de uma possível notícia, à imprensa. Caberá aos jornalistas verificar a relevância e a veracidade da informação para, então, diante disso, elaborar a notícia que efetivamente será publicada ao grande público. Sobre o assunto, veja: FORTES, 2003. Diante do conceito apresentado, nota-se que o sujeito de pesquisa não utilizou o termo em seu sentido técnico.

sabiam do que se tratavam, fui em debates na universidade, professor [nome de pessoa], é... e trazia as informações pra comunidade, jogávamos no blog...²⁰¹.

Porque teve o momento da audiência, teve o momento que eu escrevi a carta e divulguei amplamente; recebi muito retorno dessa Carta Aberta que eu falei pra você. Foi publicada em vários blogs, assim, deu pra sentir que a minha fala foi apropriada... sensibilizou muita gente também que tava envolvida com essa questão, assim. E aí teve esse terceiro momento que foi a produção desse contra- parecer. E um quarto momento que foi um *release*, onde a gente tentou, um *release* pra mídia digital, que a gente disseminou amplamente na internet, que foi um alerta ambiental, né, trazendo similaridade entre o processo do Eike Batista que aconteceu e o processo de licenciamento do Porto Mar Azul, que também foi um processo bem parecido...²⁰².

Em relação ao conhecimento decorrente da vivência das comunidades, observou-se uma clara e expressa referência a isso na fala de duas associações – e uma referência indireta na fala de mais duas associações. Em especial, tem-se que as observações decorrem de práticas realizadas desde a infância dos associados e/ou que correspondem ao cotidiano de trabalho e forma de vida das comunidades. Esses elementos são interessantes porque, nos dois primeiros casos, os representantes entrevistados foram diretos quanto à preponderância disso frente às informações fornecidas posteriormente pela empresa. Nos dois últimos casos, nota-se que, frente à incerteza sobre os efeitos decorrentes da instalação do empreendimento, nos termos em que a empresa relatou, as comunidades optaram por se basearem, então, no conhecimento cotidiano que já dispunham – em especial, sobre o funcionamento das marés e localização de criadouros de camarão pelos pescadores²⁰³.

²⁰¹ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1)

²⁰² ONG ambientalista (número 2)

²⁰³ Esse aspecto já foi ressaltado, ao abordar a identificação dos efeitos decorrentes da instalação do empreendimento – degradação ambiental, em especial para colônia de pescadores de Governador Celso Ramos.

Em todos esses casos, no entanto, esse fator não foi o único elemento a determinar a decisão contrária ao empreendimento, na medida em que todos foram fortalecidos pelas informações e colocações fornecidas pelo ICMBio. De qualquer forma, a prevalência final do conhecimento apropriado da vivência das comunidades constitui-se em elemento a receber destaque. Abaixo, é possível compreender esses elementos nas falas dos entrevistados, respectivamente.

Bem, a tomada de posição, primeiro começou de algumas breves suposições nossas que a gente começou a questionar como, por exemplo, a questão do impacto da dragagem. [...] Porque nós acabamos partindo da suposição daquela que todos nós já brincamos na beira da areia pra fazer castelinho, e a partir do momento que se começa a cavar, as laterais começam a escorregar. Como que isso não iria ocorrer? Depois, também, a gente questionou - foi bastante importante o parecer do ICMBio, isento, que trouxe uma série de observações bastante pertinentes, a leitura desse parecer foi bastante importante...²⁰⁴.

A gente nasceu aqui, eu sou da Grande Florianópolis, então a gente sabe como é que funciona a situação. Então, sem ter o estudo de biólogo, essa coisa toda, a gente tem noção de que realmente podia levar nesse sentido. E outros lugares já ocorreram isso, né? [...]

Nós, a gente que tá dentro da água todos os dias, a gente tem que... a maricultura é uma praça de alimentação pro golfinho! [...] Pra nós os golfinho se exibem ali, tá entendendo? Convivem com a gente...²⁰⁵.

Aí ficou essa situação aí: ele não conhecendo de tudo, mas desconfiado de tudo, né, desconfiado, daí a coisa ficou... [...] Uma posição que... eles desconfiados e tinha alguém que dava força

²⁰⁴ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 2)

²⁰⁵ Associação de maricultores de Governador Celso Ramos

naquela desconfiança deles... “então, vamos aproveitar essa maré e vamos lá”²⁰⁶.

Então, na conversação, né, depois conversando com outras pessoas, o pescador vai lá... ele, o pescador é (inaudível), mas ele tem com quem recorrer, tem o presidente da colônia, né, tem o delegado, tem, né, tem um policial ali, tem outro aí, então...eles, eles foram conversando e aí a intimidação começou a vir, né. [...] Então, a gente tinha muito conhecimento com eles [ICMBio], né, por causa da associação de moradores, a gente chamou eles pra várias reuniões que a gente fazia, né. [...] É, que, que o parecer deles já era o contrário. Eles diziam “ô, o nosso parecer é assim e assim, e nós achamos que vai haver impacto”, né. Então, isso já era um ponto de referência, assim, era uma luz que já, né, que já abria...²⁰⁷.

Assim, pode-se perceber que não obstante tenha ocorrido *prevalência de unilateralidade de informações* – prestadas pela empresa Caruso Jr. – algumas comunidades, em especial aquelas que se opuseram ao empreendimento, utilizaram-se de informações e conhecimentos provenientes de outras fontes e perspectivas, incrementando o processo de deliberação interno.

Nessa esteira, a próxima categoria teórica a ser compreendida se refere propriamente ao processo de deliberação ocorrido internamente nas associações. Em seguida, abordar-se-á o desenvolvimento do momento público em que cada uma delas, direta ou indiretamente, teve (ou não) a oportunidade de expor suas dúvidas, questionamentos, críticas e argumentos, na possibilidade de interferir no processo de tomada de decisão final – a concessão, pelo órgão competente, da licença ambiental prévia. Enfim, compreender-se-á, a partir da perspectiva dos representantes das associações, como transcorreu o momento das audiências públicas ambientais.

²⁰⁶ Colônia de Pescadores de Governador Celso Ramos. O sujeito de pesquisa refere-se ao ICMBio.

²⁰⁷ Associação de moradores de bairro de Governador Celso Ramos, composta principalmente por Pescadores.

4.2.1.3 *Participação popular: as associações e as audiências públicas*

A terceira categoria teórica investigada pela entrevista semi-estruturada foi estabelecida com o intuito de compreender como ocorreu a participação da população no contexto de suas associações – ou seja, o processo interno de deliberação para tomada de posição. Posteriormente, será alvo de estudo o momento de participação dessas mesmas comunidades nas audiências públicas das respectivas localidades, tendo em vista o interesse de expor, ao poder público, a adesão ou a rejeição ao empreendimento e assim interferir na tomada de decisão final.

Ainda, cabe destacar que se tratando de dois momentos diferentes, mas não opostos, não se mostra adequado estabelecer subcategorias. Com o intuito de diferenciá-los, identificar-se-á cada um deles com a seguinte denominação: *Participação popular nas associações* e *Participação popular nas audiências públicas*.

a) Participação popular nas associações

Conforme foi referido, nesse primeiro momento buscou-se compreender de que forma as associações procederam (ou não) a discussões a respeito da implantação do projeto até a tomada de posição oficial, passando pela existência de divergências internas de posição e pelos procedimentos adotados para verificar e atestar a escolha tomada unanimemente ou majoritariamente. Em termos gerais, é possível apontar que, após passarem pela reunião com a empresa Caruso Jr. para apresentação do projeto, a maioria quase absoluta²⁰⁸ das associações passou por uma ou algumas reuniões que foram realizadas especificamente para deliberar a respeito do caso e, assim, definir a posição a ser adotada.

Também, como elemento comum à maioria das associações, faz-se interessante ressaltar que os representantes relataram a presença de muitos associados nas reuniões – sejam as reuniões conduzidas pela Caruso Jr., sejam as reuniões realizadas somente com os membros das

²⁰⁸ A exceção apresentou-se pela ONG ambientalista (número 2), na medida em que a atuação se deu diretamente na audiência pública pelo representante e outro membro – o que é compreensível, considerando a maneira em que se estrutura a mesma. A exceção também se aplica à associação de moradores de bairro de Governador Celso Ramos, em que não houve reunião oficial para tomada de posição, ainda que tenham ocorrido várias reuniões com a empresa Caruso Jr.: “Não houve nenhuma reunião da comunidade em si. (...) Não, oficial não. Não houve nenhuma chamada, nenhum encontro... não. Era só montinho... só... só conversa de pescadores, né... e nas praias... Então, essa... essa conversa foi se arrastando, né... foi intimidando...”.

associações. Muitos expuseram a dificuldade existente em reunir os associados para deliberar diferentes assuntos, destacando que, para esse tema, o público se mostrou mais interessado e/ou preocupado.

Foi uma das maiores reuniões na nossa gestão, que são de dois anos, foi uma das maiores reuniões que teve na comunidade. Teve presença de cem pessoas e custa juntar cem pessoas num dia de semana, ainda mais num mundo (inaudível) como a gente tem hoje, é muito difícil. Então o tema veio à tona, trouxemos pra comunidade, né? E ninguém fez mais nada... à noite, cerca de cem pessoas estavam aqui na comunidade, er ... na reunião²⁰⁹.

Considerando esses elementos comuns, resta ressaltar as diferenças de procedimentos adotados para a deliberação final dessas associações. Assim, houve associação que convocou debate para deliberação²¹⁰ e associação que realizou um plebiscito, em que 85% das pessoas manifestaram-se contra o empreendimento²¹¹. Também, teve associação que realizou abaixo-assinado²¹², enquanto outras fizeram votação, com decisão constante em ata²¹³.

Por fim, alguns representantes relataram que, sem qualquer procedimento formal, os associados mostraram-se unanimemente a favor ou contra o empreendimento²¹⁴ – sem maiores divergências. Foi possível compreender, portanto, que em maior ou menor intensidade, as posições assumidas oficialmente pelas associações foram alcançadas após transcorrerem um processo de debate de opiniões entre os associados, a partir das informações fornecidas pela Caruso Jr. – e, nas cinco associações em que isso ocorreu, pelo ICMBio.

b) Participação popular nas audiências públicas

O segundo momento participativo refere-se à atuação das comunidades na audiência pública de seu município. Como questão preliminar, procurou-se compreender em que medida o evento foi satisfatoriamente divulgado; também, buscou-se entender se o lugar e o

²⁰⁹ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1)

²¹⁰ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1)

²¹¹ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 2)

²¹² Associação de empresas do setor náutico

²¹³ Colônia de Pescadores de Biguaçu e Associação de moradores de bairro de Biguaçu (número 2).

²¹⁴ O restante das associações entrevistadas, incluindo-se aquelas que não realizaram reunião oficial para tomada de posição.

horário eram adequados e acessíveis. Pretendeu-se, portanto, saber se os participantes tiveram condições práticas de se fazerem presentes no evento.

A questão central, por sua vez, estava relacionada com o processo de participação em si. Elementos como a presença de associados na audiência pública, o significado da audiência pública para cada comunidade, as circunstâncias para fala ao microfone, a entrega de documentos, manifestações gerais, dentre outros, foram previamente considerados pela entrevista ou surgiram das falas dos entrevistados, constituindo-se em foco para essa categoria²¹⁵.

No que se refere à divulgação do evento, a maioria das associações afirmou que ela foi realizada satisfatoriamente²¹⁶. Além da publicação de edital de convocação, nos termos do exigido pela Resolução 09/87 – CONAMA, os representantes entrevistados relataram a existência de carro de som transitando pelas proximidades das comunidades, distribuição de panfletos convidando para as audiências públicas, além das comunicações interpessoais, presenciais ou virtuais, que se mostraram bastante efetivas para divulgação.

Foi dito por diversos entrevistados que “só não foi quem não quis”, esclarecendo que o desconhecimento era uma hipótese muitíssimo improvável. As falas a seguir corroboram o afirmado.

Foi bem organizado, foi bem divulgado (inaudível). Foi com bastante antecedência, foi entregue panfleto nas casa, foi bem divulgado. Não participou quem não quis²¹⁷.

Eles fizeram comunicado com umas quatro semanas de antecedência, teve uma série de banners; eu acho que nesse aspecto eles buscaram preencher a exigência legal²¹⁸.

Então, por todo o lado se ouvia falar das audiências públicas com a devida antecedência.

²¹⁵ Alguns deles foram ressaltados quando da abordagem geral sobre as audiências públicas, de modo que serão evitadas repetições desnecessárias. Deve-se compreender, logo, que nesse trabalho a pesquisa documental e a pesquisa de campo complementam-se mutuamente.

²¹⁶ Dentre as associações que tiveram representantes entrevistados, apenas as duas ONG's ambientalistas e a associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1) ressaltaram a inexistência ou insuficiência de divulgação da audiência pública.

²¹⁷ Associação de moradores de bairro de Biguaçu (número 1)

²¹⁸ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 2)

Blogs, site, jornal, coluna de jornal, a... Enfim, corrente de e-mail, não é? Eu mesmo recebi informação de que a audiência pública iria acontecer por diversas fontes... até do pessoal que era contra ao empreendimento também chegava a informação de alguma maneira, aparecia em algum blog...²¹⁹.

Em relação ao horário definido para as audiências públicas – 19 horas – não foram apresentadas muitas objeções. Segundo a maioria deles, foi um horário bastante adequado, visto que as pessoas trabalham durante o dia. Somente o representante da Colônia de Pescadores de Biguaçu fez referência ao fato de que, em qualquer horário, seria impossível viabilizar a presença de todos os pescadores, visto que eles possuem diferentes rotinas de trabalho²²⁰.

Por fim, quanto ao deslocamento até o local da audiência pública, surpreendentemente, em termos gerais, não foi relatada a existência de empecilhos, na medida em que o empreendedor disponibilizou ônibus para levar as pessoas até o local das audiências públicas. Além disso, muitos informaram ter sido feito uso de carro próprio ou carona de amigos.

No que se refere à questão central relacionada com a audiência pública, ou seja, a presença ou não das pessoas e o significado (importância) que ela representava para os associados, o conjunto das respostas se mostrou bastante rico e, por vezes, ambíguo. Inicialmente, cabe destacar que, para a maioria dos representantes de associações, a audiência pública foi um momento positivo no sentido de ter implicado a mobilização de um número razoável (em termos proporcionais) de pessoas, que se fizeram presentes no evento.

A maioria dos entrevistados, em sua fala, denotou o *reconhecimento da relevância* do momento pela população, no sentido de que se mostrava necessário estar presente para apoiar ou rejeitar o

²¹⁹ Associação de empresas do setor náutico

²²⁰ Nesse sentido, o entrevistado afirma que “O problema nosso aqui é assim, é a diversidade que eu falo pra você (inaudível - 36:46 à 36:49)... tem um número de pescadores que trabalham, que saem às 5h da manhã – então hoje – saí às 5h da manhã, foram pegar mais (inaudível - 36:56) ... cheia de camarão. (...) Aí daqui a pouquinho, umas 10h eles já estão voltando, quando chegar 11h eles saem de novo, aí vão pegar a enchente e vão até às 3h da tarde, 3h ou 4h da tarde. E tem outro número de pescadores que trabalham à noite, que é o arrasto de camarão, as “trainera”, trabalham só a noite. O (inaudível - 37:15 à 37:18) ... o bagre, a corvina. Então, eles não conseguem no decorrer da semana unir todos os pescadores num único horário”. Colônia de Pescadores de Biguaçu.

empreendimento, e de que a audiência pública representava um elemento decisivo nesse processo. Assim, é possível visualizar essas representações nos seguintes trechos:

Não, a comunidade demonstrou que dava importância. Nem todas as pessoas que estavam na reunião foram ao ato da audiência pública e isso é certo, com certeza, né? Só que as pessoas mostraram interesse, mostraram preocupação, primeiro de tudo, preocupação com os malefícios do (inaudível), então as pessoas se preocuparam sim em ir também, se dirigir à audiência pública e outras pessoas que não estavam no dia da reunião, a gente conseguiu angariar pra ir pra audiência pública²²¹.

Muitos queriam participar... achar por achar... você tem que participar... porque, um mundo de pessoas interessadas pelo estaleiro... eles queriam que concretizasse né... então eles foram justamente pra que ele viesse pra nossa comunidade... [...] Fazer volume pra eles entenderem que nós queria que viesse pra cá...²²².

É, a gente viu aquilo ali assim, na forma de que, na forma de que não... era sim ou não! E a gente foi pra lá pra (inaudível) o não. Certo? A gente tinha consciência do que tava se passando...²²³.

No contexto dessa percepção geral, que corresponde com menor ou maior intensidade à maioria das associações, ressalta-se a observação traçada por dois representantes de associações – indicando-a como razão para a frequência insatisfatória de pessoas na audiência pública – e complementada por outro representante que, apesar da frequência ter sido satisfatória, foi inferior ao esperado. Em poucas palavras, eles destacaram a demonstração, pelos associados, da sensação de que a presença e a participação deles não teria função ou consequência: “Esperava que fosse bem mais na audiência pública. Por isso que eu digo, conversei com alguns que me disseram: - (nome do representante),

²²¹ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1).

²²² Associação de moradores de bairro de Biguaçu (número 1).

²²³ Associação de maricultores de Governador Celso Ramos.

o que que eu ia fazer lá?”²²⁴ ou “As pessoas sempre acham que, que não vale a pena ir, né, e que não é importante pra ele”²²⁵.

Misturando matizes que refletem descrédito na relevância da participação no processo com matizes que indicam uma perspectiva individualista de compreender os fatos (representada por pensamentos como “o que eu tenho a ver com isso?”), as falas expressam a idéia de que, em termos gerais, a participação em processos públicos não é uma prática reconhecida e exercida habitualmente. Essas falas são complementadas, de forma bem estruturada, pelo desabafo do terceiro representante:

Na verdade, as pessoas no Brasil são desencorajadas a ter participação nos destinos da sociedade. Eu acho que as pessoas não, elas não, não se vêem como agentes modificadores; eu acho que esse é o grande problema, esse é o grande problema, né, de uma audiência pública. A grande maioria das pessoas entende "olha, eu lá posso até participar, vou gritar, vou falar, não vai acontecer nada"²²⁶.

Por fim, mostra-se interessante ressaltar alguns diferenciais de significados para as associações empresariais. Conforme já foi ressaltado, a maioria dos representantes destacou o reconhecimento, pelos associados, da relevância da presença na audiência pública a fim de reforçar o apoio ou rejeição ao projeto frente ao poder público.

Em todos os casos, a associação, apresentada pelo seu presidente (líder eleito), é a *representante* dos associados que a compõem, os quais se reúnem sob essa forma a fim de melhor alcançarem objetivos comuns. Apesar de esse aspecto existir quanto a todas as associações entrevistadas, apenas a associação de empresas de aquíicultura alegou esse fato como explicação para a presença de poucos associados na audiência pública ambiental, denotando uma perspectiva bastante pragmática a respeito da prática participativa em questão.

Na entidade que representa as empresas, né, não tem como a gente tá conclamando todo mundo, e a intenção é que represente essa representatividade. Então o que a gente fez foi

²²⁴ Colônia de Pescadores de Biguaçu. Nesse caso, o entrevistado referiu que a presença foi maior daqueles que eram contrários ao empreendimento, não obstante a maioria tenha referendado uma posição oficial a favor do mesmo.

²²⁵ Associação de moradores de bairro de Governador Celso Ramos.

²²⁶ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 2)

uma discussão do documento, coletivo, através da internet, que facilita muito hoje, né? E se buscou estar representado no evento, né? Até porque, cada um tem outros afazeres dentro das empresas que não permite que a gente esteja muito tempo em algumas... por isso da criação da [nome da associação], né?

De certa forma, no mesmo sentido dessa perspectiva, reduzindo ainda mais o significado da audiência pública para o processo, o representante da associação de empresas do setor náutico ressaltou que a finalidade da audiência pública é (apenas) informativa²²⁷, e que, em razão disso, ela não se mostrou tão relevante para os associados: “Eu entendo que pra eles a audiência pública não era relevante, porque, como havia já um grande volume de informações à disposição,(...) a audiência pública não acrescia muito em termos de informação...”²²⁸. Assim, ainda que o entrevistado tenha ressaltado a presença de muitos associados para apoiar o projeto, demonstrou um entendimento reduzido a respeito das potencialidades da audiência pública – em especial, como prática participativa.

Ao final, cabe destacar, nos limites desta categoria teórica, que foram poucos os entrevistados que, como representantes de associações, efetivamente se pronunciaram na audiência pública. Pronunciaram-se na audiência pública de sua localidade os representantes das seguintes associações: ONG ambientalista (número 1); ONG ambientalista (número 2); Colônia de Pescadores de Biguaçu e associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 2).

Em sentido contrário, essencialmente, foram indicadas as seguintes razões para o não pronunciamento em audiência pública: a) muitos interessados em falar diante do tempo curto; b) facilitação da fala a quem era a favor ao empreendimento, e c) dificuldade pessoal de falar em público. Assim, não obstante a variedade de razões apresentadas para isso, a maioria dos sujeitos da pesquisa apenas relataram a entrega de moção de apoio ou rejeição, por escrito, de modo a estampar ao poder público a posição tomada pela associação representada.

²²⁷ O trecho da entrevista que denota essa perspectiva: Pesquisadora: “Claro. Aproveitando um termo que tu falou... falou em distorção da audiência pública. O que tu entende por distorção da audiência pública, ou seja, qual seria a... o momento da audiência pública, pra que que ela seria, pra que ela serviria?” Resposta do entrevistado: “Pra prestar informações, ela tem um caráter informativo, né. A audiência pública ela... ela não serve pra fazer uma votação, ela não é uma gincana pra ver quem leva mais gente, entendeu?”

²²⁸ Associação de empresas do setor náutico.

Transcendendo os elementos de significado e de realidade prática trazidos até aqui, carregados pelos objetivos de pesquisa delineados na entrevista semi-estruturada que foi formulada, surgiram, inesperadamente, na fala de alguns entrevistados, percepções críticas sobre o *procedimento da audiência pública em si*. Em razão disso, orientando-se pela perspectiva dialética a respeito das conexões entre teoria e prática, tornou-se necessário fazer emergir uma quarta categoria, uma categoria prática, que passa a ser abordada a seguir.

4.2.1.4 *Qual é o papel da audiência pública?*

A quarta e última categoria selecionada para desenvolvimento desse trabalho, considerando os objetivos traçados e seus respectivos limites temáticos, surge como categoria prática não pela frequência com que apareceu nas falas, mas pela intensidade com a qual foi tratada por alguns entrevistados. Considerando-se que este estudo adota a abordagem qualitativa, ainda que os elementos a serem tratados não se mostrem como universais a todas as associações – ou, ao menos, à maioria delas, como nas categorias anteriores – em razão da riqueza existente nos testemunhos de seis representantes de associação, todos posicionados contra o empreendimento, entende-se como necessária a sua abordagem.

Os seis representantes de associação que levantaram questionamentos a respeito da maneira como a audiência pública foi conduzida estão, ainda que de maneira não uniforme, distribuídos nos três municípios em que ocorreram audiências públicas. Dessa forma, tem-se que, em menor ou maior intensidade, os elementos a serem relatados podem ser considerados como percebidos nas três audiências públicas realizadas: associação dos maricultores, em Governador Celso Ramos; associações de moradores de bairro de Florianópolis (número 1 e 2), em Florianópolis, e ONG ambientalista (número 1), em Biguaçu. Por fim, o sexto representante se refere à ONG ambientalista (número 2) que não possui sede em nenhum desses três municípios, mas participou da audiência pública realizada em Florianópolis.

Nos termos do que a própria nomeação da categoria explicita, os elementos relacionados com a sua composição se referem a questionamentos e reflexões dos entrevistados, como representantes de suas comunidades, a respeito do próprio papel da audiência. Ainda,

como premissa para isso, os comentários possuem relação com o entendimento a respeito do *procedimento em si* da audiência.

A percepção compartilhada por esses seis representantes se refere, expressa ou implicitamente, à idéia de *circo montado*, ou seja: arena organizada para começar o espetáculo, em que todas as atrações já estavam pré-definidas por quem realizava ou coordenava – intencionalmente, inatingível por interferências externas espontâneas. Pode-se interpretar, portanto, que, aos cidadãos, nesse contexto, teria restado o papel de *palhaços* – uma das atrações mais tradicionais do circo.

Foi possível compreender, pela fala desses representantes, que a audiência pública não foi conduzida de modo a cumprir o seu objetivo (no entendimento dessas associações). Extrai-se das falas o entendimento de que se tratou de algo armado para prestigiar o projeto do empreendedor e constar como uma etapa formal ao procedimento para o qual foi realizada.

Como críticas ao procedimento em si, os entrevistados questionaram fortemente a maneira como a FATMA dirigiu o momento da audiência pública. Foi ressaltado o fato da entidade não responder a perguntas formuladas diretamente a ela, afirmando não ser esse o objetivo da audiência. Também, foi impugnada a sua atuação no que se refere à concessão do direito à fala, visto que, segundo os entrevistados, ela teria conferido o direito de falar predominantemente àqueles que se posicionavam a favor do empreendimento.

Nesse sentido, foi possível observar que, de certa forma, as críticas realizadas às audiências públicas vivenciadas pelos entrevistados estão relacionadas com a própria maneira como a audiência pública, como fase do procedimento de licenciamento ambiental, é visualizada pelo órgão de licenciamento, nos termos do Regimento da Audiência Pública criada pelo mesmo – com base nas determinações normativas. Mais do que isso, para alguns, conforme já foi relatado indiretamente, essa visão restrita do papel da audiência pública existe no contexto de um país em que a prática participativa não é compreendida como relevante – seja para o poder público, seja para o próprio particular, em sua vida privada.

Na percepção desses sujeitos de pesquisa, o importante da audiência pública seria a possibilidade de ouvir a posição da FATMA a respeito de alguns temas, em vez de ouvir ao empreendedor, que responderia favoravelmente a seu projeto. Diante da série de reuniões

realizadas com a OSX Estaleiros S.A., em conjunto com a Caruso Jr., mostra-se compreensível a busca por respostas do poder público, na medida em que a grande maioria dos envolvidos já possuía conhecimento a respeito do projeto, em si.

Ainda, no cenário dessas compreensões, as palavras contextualizadas dos entrevistados, de forma mais ou menos expressa, denotam descrédito à honestidade do órgão licenciador que, segundo eles, teria manipulado o acesso à fala a favor dos que apoiavam o projeto. A seguir, apresentam-se algumas falas que carregam os elementos trazidos sobre o tema.

O presidente da FATMA estava presidindo a mesa e simplesmente era perguntado e ele falava que não estava lá para responder, ele estava lá como mediador da mesa. É um absurdo! Ele é o representante do poder público municipal no qual é proteger nossos mangues, nosso mar, nossas lagoas, e ele não respondia a nenhuma pergunta?! É praticamente uma audiência pública, era visada pro empreendedor mostrar o seu empreendimento, somente isso. (...) Mesmo porque toda a apresentação ia do lado do empreendimento pelos empreendedores, olha só, uma audiência pública tendo isso. Então, tipo, cerca de uma hora e meia fazendo a apresentação do projeto, depois nós teríamos cinquenta minutos pra todos se manifestar!²²⁹.

Então eu falei que essa audiência pública comprada não tinha nenhuma finalidade e era mentirosa. Quem estava ali para falar e ser escutada era a FATMA, não o estaleiro! O estaleiro não era nem para estar ali!²³⁰.

Quem constrói o circo, a arquitetura desse espaço de diálogo, de debate é o empreendedor, ou a FATMA; mas é uma relação tão íntima, às vezes, que é difícil de ver quem que tá ditando as regras do jogo ali. (...) Sem um comando mais duro da FATMA, ali. Deu pra perceber que o

²²⁹ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1)

²³⁰ ONG ambientalista (número 1)

empreendedor tava pintando e bordando ali em cima assim...²³¹.

Na verdade, a maneira como foi conduzida a audiência, eu não tiro a razão delas não! É bem verdade! Porque aquilo lá é um grande circo, né, em que as pessoas não têm a possibilidade de se manifestar, as fichas... as inscrições foram escolhidas sim pela FATMA [...] ²³².

Nós não queríamos respostas do empreendedor, que logicamente iria responder de maneira parcial. A FATMA nos devia explicações, né, e a FATMA não quis, se recusou do início ao fim. Revelamos aquilo em vários dos seus comportamentos autoritários, contrários ao próprio edital da audiência pública. O próprio edital da audiência pública não permitia todas aquelas arbitrariedades por mais que ele fosse erradamente colocado e escrito, né, em alguns aspectos, e a FATMA o aplicou a gosto do empreendedor ²³³.

Não, não chegamos a falar na... é porque assim.. até, a gente ia falar, mas eles limitaram um espaço, muito pouco, e deram o microfone à vontade para um pessoal que já tava a favor da OSX, lá, né? (...) Eu creio, eu creio que sim. Eu penso que ali é um minuto pra ti, dez pro outro que defendeu lá... [...] Meio montado o circo, é, (inaudível) ²³⁴.

É possível observar, portanto, que esses sujeitos de pesquisa, apresentando a percepção daqueles que representam, revelaram severas críticas à audiência pública na forma como foi conduzida (e, em termos gerais, considerando seu regramento, é) em relação àquilo que acreditavam como adequado à finalidade que compreendem existir em sua realização. Assim, de certa forma, ainda que não de maneira objetiva, a repulsa demonstrada pelos sujeitos de pesquisa dirige-se à própria instituição da audiência pública como ela vem sendo realizada,

²³¹ ONG ambientalista (número 2)

²³² Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1). Esta fala é seqüência da anteriormente citada, em que o entrevistado ressalta o descrédito das pessoas em participar de momentos como esse.

²³³ Associação de moradores de bairro de Florianópolis (número 1).

²³⁴ Associação dos maricultores de Governador Celso Ramos.

às próprias regras do seu procedimento, que, segundo eles, possibilitam a organização de uma propaganda do empreendimento.

Além desses elementos comuns às falas dos referidos sujeitos, é necessário destacar que o representante da ONG ambientalista (número 2) foi bastante enfático a respeito do ambiente hostil que a audiência pública representa, na forma como ela é organizada, inclusive em termos espaciais, de modo a diferenciar claramente quem possui o poder e quem não o possui: “Uma mesa bem alta, bem imponente, uma separação, divisão do espaço, uma hierarquia bem definida né, que é bem reveladora do que é o processo de licenciamento. Não houve espaço...”²³⁵.

Nessa esteira, também, fez clara referência ao clima de opressão em que o momento se desenvolve, em especial para aqueles que tentam trazer à discussão novas vozes, as quais, diante desse ambiente frio e hierarquizado, normalmente permanecem caladas. As falas a seguir explicitam esses elementos de argumentação.

Mas, foi muito opressor.. entendo eles... a pessoa tá acostumada a sair com seu barco, ficar em silêncio, se relacionar com os peixes, com a rede, com uma outra dimensão. Ali essa... burocrática. Muito opressor!²³⁶.

Porque sempre vai acontecer, sempre vai ter as audiências, e a pressa dos que detêm a caneta com... com a preocupação de quem tá lá tentando trazer outras vozes, que são a dos peixes, a do ambiente, dos pescadores²³⁷.

É possível observar, portanto, que as críticas formuladas enfaticamente pelos entrevistados, representantes das suas associações, denotam para ao menos uma parcela dos envolvidos a existência de uma audiência pública cuja finalidade está mal direcionada e mal executada pelo órgão licenciador. As reflexões, dessa maneira, vão às profundidades de questões, entre outras, como: a) Afinal, qual é a finalidade da audiência pública? b) Para quem a audiência pública é realizada? c) Qual o papel da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental?

²³⁵ ONG ambientalista (número 2).

²³⁶ ONG ambientalista (número 2). Nesse momento, o sujeito está se referindo aos pescadores que, contrários ao empreendimento, conforme conversa direta com ele, inscreveram-se para falar e, quando foram chamados, não apareceram.

²³⁷ ONG ambientalista (número 2).

Considerando os resultados apresentados pela pesquisa documental, complementada e aprofundada pelas entrevistas semi-estruturadas, impõe-se retornar às bases teóricas traçadas para a participação popular na gestão do risco ambiental. Dessa forma, sob um prisma da questão ambiental que se pretende mais crítico, buscar-se-á estabelecer uma dialética entre essas duas dimensões (teórica e prática), com foco nos desafios e possibilidades que se podem extrair desse processo.

4.3 A DIALÉTICA ENTRE TEORIA E PRÁXIS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO OSX-ESTALEIRO/SC

Nesta terceira parte do presente capítulo, buscar-se-á realizar uma confrontação dialética entre os elementos teóricos trazidos essencialmente nos capítulos um e dois e os resultados obtidos por meio de pesquisa documental e de entrevista semi-estruturada a respeito da participação popular no procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro, em Biguaçu, Estado de Santa Catarina. A confrontação dialética visará relacionar os principais conceitos teóricos apresentados com as manifestações práticas, estruturadas principalmente sob a forma de categorias de pesquisa.

Ressalta-se que, no desenvolvimento deste raciocínio, por vezes, o embate resultará em um reforço dos conceitos e concepções teóricas; em outros momentos, poderá implicar uma reflexão a respeito dos parâmetros teóricos tendo em vista a sua não concretização.

Dessa forma, as reflexões finais desse trabalho organizam-se em três grandes eixos de conceitos teóricos e percepções sobre a práxis, distribuindo entre eles as quatro categorias de pesquisa formuladas anteriormente. Destaca-se, entretanto, que as relações estabelecidas foram dessa forma definidas tendo em vista uma maior evidência de suas correlações e uma maior relevância ao presente trabalho – o que não significa que outras inter-relações não possam ser firmadas.

Os elementos levantados a seguir não são generalizáveis para outros casos, visto que não se trata de uma pesquisa quantitativa. Entretanto, podem servir de reflexão sobre os desafios e as possibilidades existentes em outros processos semelhantes e, nesse sentido, impulsionarem estudos mais aprofundados sobre a temática, em

busca de uma melhor concretização da gestão compartilhada do risco ambiental.

4.3.1 Justiça ambiental e definições de risco ambiental: as percepções sobre os efeitos do empreendimento

Os problemas resultantes da emergência da sociedade de risco em países como o Brasil – que não passaram pelo processo de consolidação de um Estado de bem estar social que tenha possibilitado o acesso da imensa maioria da população a condições de vida social, econômica e cultural mais dignas – mostram-se muito mais explosivos e dramáticos. O risco ambiental se sobrepõe com mais severidade àqueles já expostos a riscos sociais, econômicos e culturais, intensificando cenários de desigualdade social com novos matizes ambientais.

Diante dessa realidade extremamente conflituosa, um forte embate se estabelece entre a dimensão ambiental e a dimensão social em momentos de tomada de decisão que busquem o respeito à previsão constitucional de proteção das presentes e futuras gerações: o objetivo de um desenvolvimento sustentável. Frente a esse objetivo constitucional, se tal disputa não for compreendida sob um novo prisma epistemológico e ético²³⁸, passa a ser percebida de forma dicotômica – excludente e simplificadora – e, portanto, incapaz de criar soluções que contemplem as duas dimensões.

Nesse contexto, instrumentos legais em esfera administrativa – como o procedimento administrativo de licenciamento ambiental em estudo – mostram-se como oportunidades direcionadas à gestão do risco ambiental, inseridos em meio a diretrizes maiores, fixadas em âmbito de planejamento social e ambiental²³⁹. São, portanto, legalmente constituídos para essa finalidade, apresentando-se como ocasiões em que se torna evidente o embate entre as dimensões social e ambiental – além de representarem movimentos do mercado em direção à obtenção de suas metas.

Tratando-se de um processo que deve resultar em uma tomada de decisão a respeito da liberação ou não do empreendimento, deve implicar a realização de um debate: a respeito da *existência* de riscos

²³⁸ Nos termos do que foi desenvolvido no capítulo um, item 2.2 O embate entre o social e o ambiental sob uma nova base ética: o meio, a responsabilidade solidária e a equidade intergeracional.

²³⁹ Concepções sobre planejamento e gestão nos termos do que foi apresentando neste capítulo três, Parte I, item 1. A gestão do risco ambiental por meio do licenciamento ambiental.

sociais e ambientais gerados; relacionado com percepções sobre *quais* são esses riscos e de como eles são produzidos (processo de definição dos riscos); sobre como eles são *distribuídos* entre os potencialmente atingidos. Enfim, a tomada de decisão pelo poder público precisa considerar a forma como a população envolvida percebe e compreende os riscos, a fim de construir uma noção de risco ambiental mais rica e plural – e não simplesmente técnico-científica – para proceder a uma gestão dos riscos mais eficaz²⁴⁰.

Entretanto, o embate existente entre as dimensões social e ambiental, em conflitos como o emergente do procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, apresenta sua faceta mais cruel justamente no processo de percepção e compreensão dos riscos ambientais pelos sujeitos potencialmente atingidos. Em termos gerais, os investimentos procuram se instalar próximos às populações mais necessitadas e menos organizadas e, nesses contextos, são ovacionados e desejados profundamente pelas populações em questão. Diante disso, segundo Acsehrad, Mello e Bezerra (2010, p. 138), “o processo de construção, por parte da população, do que ela entende por ‘intolerável’ e ‘arriscado’ é estrangido pelas condições impostas pelos grandes detentores da capacidade de investir”.

Nesse sentido, foi possível perceber que o próprio processo de formulação da noção de riscos sociais e ambientais – retratados no caso concreto em estudo pela categoria *Construindo as definições dos riscos: os efeitos do empreendimento* – restou prejudicado para as populações próximas à instalação do empreendimento. Fixados nas expectativas proporcionadas pela oportunidade de empregos, quase ignoraram a possibilidade de geração de sérios danos ambientais.

Dessa forma, percebe-se que os resultados da pesquisa de campo sobre o caso em estudo exemplificam as dificuldades existentes para a percepção e formulação, pela população, de quais são os potenciais e/ou prováveis riscos sociais e ambientais do processo. Especialmente para aquelas populações que são seduzidas pelas promessas de emprego e melhoria das condições de vida, o processo de identificação e qualificação de riscos sociais e ambientais é reduzido a uma questão de menor relevância, a um exagero, a uma mentira.

²⁴⁰ No que se refere ao entendimento de que o processo de definição dos riscos deve incorporar as percepções e construções sociais, vide o capítulo 1, item 1.3 Percepção social do risco, construção social do risco e regulação jurídica.

Ressalta-se que, segundo a manifestação dos próprios entrevistados, aqueles que relataram falta de oportunidades e a existência de um contingente de jovens desempregados, ou que se referiram a essa preocupação para o futuro, foram os que formularam a produção de efeitos de modo a conferir destaque à *geração de emprego e renda*. Alguns deles, além disso, foram muito enfáticos a respeito da grande perda que representou a não instalação do estaleiro na região – com testemunhos de profunda tristeza e desesperança.

... triste dizer que o estaleiro foi embora pra... Rio de Janeiro. Então pra nós foi uma perda muito grande, muito, muito.

O que eu tentei falar agora, é que eu espero que eles voltem, né... com essa... (inaudível), fazer hotel (inaudível)... é, shopping... só espero que eles vortem! Que não deixa nós nessa tristeza! Que não deixe esse pessoal que tá aguardando... a nossa esperança é essa!²⁴¹.

Então era marcado reunião, tanto da empresa com a gente, como nós da comunidade... (inaudível) conversava, que todos queriam esse empreendimento, era uma coisa que era muito esperada²⁴².

Diferentemente, entre aqueles que se posicionaram contra a instalação do empreendimento, identificando como efeitos do empreendimento a degradação ambiental, nenhum relatou desesperança ou desemprego – nem mesmo como uma preocupação futura – como uma questão central para a associação (e a comunidade) que representa. As (diferentes) *bases materiais de vida* (social, econômica e cultural) das comunidades relacionadas com as associações entrevistadas mostraram-se como um elemento extremamente relevante a condicionar as possibilidades de percepção e definição dos riscos sociais e ambientais.

É possível perceber na fala abaixo a maneira como a questão da degradação ambiental foi tratada – como algo que “não poderia ser tão grave assim”, ou seja, não suficientemente importante para que a geração de empregos fosse preterida.

²⁴¹ Associação de moradores de Biguaçu (número 2)

²⁴² Associação de moradores de Biguaçu (número 1)

E como eu falei pra você, eu morei, eu me criei no lugar que ia ser feito o estaleiro. Então, o que eles alegaram que ia ter um impacto ambiental... (inaudível) eu não concordei com aquilo ali, não concordo. Acho que a coisa não é tão, tão grave como muita gente anunciou que ia ter impacto ambiental, que ia destruir o (inaudível)²⁴³.

Dessa maneira, foi possível compreender e, de certa forma, reforçar o entendimento esboçado a respeito da necessidade de visualizar o tema da proteção ambiental de maneira interligada aos direitos humanos, adotando como prisma de observação a noção de justiça ambiental²⁴⁴. As entrevistas realizadas demonstraram, especialmente no que se refere à percepção sobre os efeitos do empreendimento, que a tendência da população em mais frágeis condições sociais e econômicas seria a de aceitar – ou, para além disso, ignorar – os prováveis riscos ambientais gerados frente à premente necessidade de obter o seu sustento diário. Nesse sentido, a participação da população no processo de definição dos riscos ambientais pode se constituir em uma dificuldade para uma efetiva gestão dos riscos ambientais.

Nota-se, portanto, que a percepção e a definição dos riscos sociais e ambientais ou, em outras palavras, a construção do que é tolerável e do que é intolerável, por uma população, é um processo bastante complexo, em que realidade e representação são integradas. Conforme Acselrad, Mello e Bezerra (2010, p. 110), “a poluição não está dada, cabendo aos sujeitos sociais percebê-la: ela é construída a partir de uma conjugação de fatores sociais, culturais e físicos”. Nesse sentido, esse processo, chamado também de sensibilização²⁴⁵, pode ser facilitado ou dificultado – e, portanto, resultar em mobilização e organização política ou não – por questões como, dentre outras: a presença de entidades locais estruturadas (como associação de moradores); a dependência econômica da população em relação ao empreendimento e as representações locais sobre o corpo e a morte (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2010, p. 114-120).

Tendo em vista esses elementos, torna-se viável identificar como premissa para a participação popular consciente, a posse, pelos

²⁴³ Associação de moradores de Biguaçu (número 1)

²⁴⁴ Nos termos do que foi desenvolvido no capítulo 1, especialmente no item 2.1.1 As lutas por justiça ambiental: a reaproximação (crítica) das dimensões social e ambiental.

²⁴⁵ Termo usado por ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2010.

cidadãos, de um *mínimo existencial socioambiental*²⁴⁶ que lhes garanta as condições materiais de vida necessárias para uma compreensão do caso concreto, quanto aos seus efeitos (definições de risco), de forma *independente*. Tem-se, portanto, que a participação popular poderá desenvolver-se de forma crítica caso os indivíduos envolvidos tenham acesso aos direitos sociais básicos, de modo que se mostre viável uma interpretação livre de condicionamentos – especialmente daqueles cujo peso seja tão significativo, como se apresenta a dependência ao próprio empreendimento para o alcance de tais direitos.

Nesses termos, o princípio do mínimo existencial socioambiental, ao defender a inserção da questão ecológica como elemento do princípio da dignidade da pessoa humana, em conjunto com a questão social, apresenta-se como um instrumento relevante para o fortalecimento da reaproximação (crítica) das dimensões social e ambiental. Nesse sentido, no entendimento de Sarlet e Fensterseifer, tem-se que

O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam, portanto, necessariamente, pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso de expressivas partes da população aos seus direitos sociais básicos, o que, importa referir, também é causa de degradação ambiental (2010, p. 15).

Em razão disso, impõe-se apontar, ainda que brevemente, uma inadequação da proposta de Habermas, evidenciada, especialmente, a partir da ordem apresentada para os direitos fundamentais que devem fundar o direito de autolegislação²⁴⁷ e que, posteriormente, dele decorrem. Habermas, ao formular a co-originariedade de autonomia política e autonomia privada com base no princípio do discurso, afirma que três direitos fundamentais iniciais devem pré-existir à própria formação do Estado: o direito a iguais liberdades subjetivas de ação, o direito ao status de membro e os direitos resultantes da possibilidade de postulação judicial.

Após a consolidação dos três primeiros direitos fundamentais, torna-se possível aos membros dessa associação a elaboração de seu próprio código jurídico. Dessa forma, o princípio do discurso

²⁴⁶ Conceito aqui utilizado no mesmo sentido em que foi apresentado em 2.1.1.1 Um princípio de proteção ambiental: Estado Constitucional Ecológico.

²⁴⁷ Expressão utilizada nos termos do que foi desenvolvido em 2.2.2.1 Princípio do discurso: a função de integração social do direito como base para a democracia deliberativa.

institucionaliza-se como princípio da democracia, dando origem ao direito de autolegislação (*autonomia política*) – e, como consequência, ao direito de participação (quarto direito fundamental). Somente após esses, acreditando ser possível até mesmo a pré-existência a eles²⁴⁸, o autor aponta o quinto direito fundamental como *consequência* ao direito de participação: direitos fundamentais a condições de vida digna, social, técnica e ecologicamente.

Considerando os resultados obtidos no caso concreto em estudo, assim como as colocações realizadas a respeito do mínimo existencial socioambiental, nota-se que a apresentação dos direitos fundamentais por Habermas, na ordem lógica em que aparecem, não corresponde ao observado concretamente. Foi possível perceber que a obtenção de condições de vida digna como consequência da participação se mostra próximo do inviável, tendo em vista as razões já explicitadas – especialmente aquelas relacionadas com a noção de injustiça ambiental.

Nesse sentido, ainda que o modelo deliberativo se apresente como um parâmetro ideal, quanto a esse aspecto é preciso ressaltar, frente aos resultados do caso concreto, a existência de uma inadequação parcial como modelo democrático apto a viabilizar a gestão compartilhada do risco ambiental. Na medida em que não pressupõe as condições materiais de vida para o desenvolvimento efetivo da autonomia política (e privada), nesse aspecto ele não se mostra capaz de responder aos problemas políticos e sociais de sociedades complexas, em que a escassez e os riscos se sobrepõem.

Nesse sentido, a constituição da audiência pública, no contexto do licenciamento ambiental, como uma esfera pública informal²⁴⁹ – por mais que se apresente como um instrumento indispensável para a missão constitucional de proteção do meio ambiente – cuja base seja uma sociedade civil *independente do Estado e do mercado, mostra-se bastante dificultosa*. Considerando os condicionamentos impostos pela ausência de condição material de vida a alguns de seus participantes, uma comunicação orientada para o entendimento, visando à

²⁴⁸ Sobre essa possível pré-existência, vide anota de rodapé número 92.

²⁴⁹ Entende-se como mais adequado a sua compreensão nesses termos, visto que não possui o poder de tomada de decisão, mas serve justamente para influenciar esse processo. Destaca-se, entretanto, a existência de um regramento específico, assim como as limitações referentes a tempo e matéria – elementos que normalmente caracterizam a esfera pública formal. Compreende-se, portanto, que a audiência pública possui, no que se refere à política deliberativa, um caráter híbrido.

conformação de uma deliberação regida por argumentos racionais, pode não se constituir em uma opção viável para os mesmos.

Assim, ainda que tenham obtido razoável acesso à fala²⁵⁰ (conforme foi possível perceber no caso concreto em estudo), não se mostraram aptos a desenvolvê-la livre de pressões decorrentes das necessidades imediatas a que estão submetidos socialmente. Por essas razões, observa-se, mediante o estudo deste caso concreto, que a constituição da esfera pública informal apta à formação de uma opinião racional, de qualidade, a influenciar a decisão do órgão competente, diante da ausência de um mínimo existencial socioambiental aos seus participantes, mostra-se como um primeiro *desafio* à efetividade da participação popular na gestão do risco ambiental.

Nessa perspectiva, passa-se a debruçar as reflexões a respeito dos pressupostos comunicacionais deliberativos anteriormente traçados e a sua (não) concretização no caso concreto a fim de melhor compreender outras dimensões do complexo processo de participação popular.

4.3.2 Os postulados comunicacionais no processo: informação e participação no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC

Partindo dos postulados comunicacionais definidos por Habermas como parâmetros essenciais que devem buscar assegurar a igualdade de participação, procurar-se-á compreender em que medida a práxis se aproximou ou se distanciou de tal modelo ideal. Dessa maneira, ter-se-ão mais elementos para compreender se o processo se desenvolveu de modo a propiciar a formação de argumentos racionais para deliberação e, assim, possibilitar uma gestão compartilhada do risco ambiental no caso em concreto.

Para isso, considerou-se o âmbito das associações entrevistadas como a base da sociedade civil que, na esfera pública informal, tematizou e problematizou as diversas questões relacionadas com o licenciamento ambiental em estudo. Nesse sentido, focar-se-ão as atenções sobre as categorias de pesquisa *Informando-se para deliberar e Participação popular: as associações e as audiências públicas*, por vezes apontando elementos da categoria emergente *Qual é o papel da*

²⁵⁰ Uma das críticas geralmente elaboradas contra Habermas se refere à própria constituição da esfera pública, em que grupos subalternos e excluídos nem mesmo chegam a ter acesso a ela. Para saber mais sobre essas críticas, vide: AVRITZER; COSTA, 2004, pp. 703 a 728.

audiência pública?, a fim de compreender em que medida o processo se desenvolveu em conformidade com os postulados ou, até mesmo, talvez, transcendendo os limites de sua configuração.

Inicialmente, tem-se que o primeiro postulado comunicacional elencado por Habermas se refere à *argumentação racional* que deverá embasar a deliberação em questão, a qual deverá permitir uma *ampla troca de informações e percepções* entre os participantes. Esse primeiro postulado pode ser abordado sob duas perspectivas diferentes, diante do caso em estudo: a primeira, relacionada com a pluralidade de informações e percepções trazidas aos participantes (associados) como primeiros argumentos para deliberação no interior das associações; a segunda, em alguns casos, o *teor dos argumentos* trazidos pelos próprios participantes para deliberação interna (ou, até mesmo, emergentes na audiência pública ambiental).

Conforme foi explicitado na categoria *Informando-se para deliberar*, com exceção das ONG's ambientalistas e de uma associação de moradores, a imensa maioria das associações entrevistadas tiveram um primeiro contato com o projeto através das reuniões realizadas pela empresa Caruso Jr. O problema existente para a consolidação do referido postulado refere-se essencialmente ao fato de que, para a maioria das associações entrevistadas (com exceção de cinco delas), tais reuniões foram a *única fonte de informações* e, portanto, a única perspectiva argumentativa disponível para o processo de deliberação interno das mesmas.

Nota-se, portanto, que o processo de argumentação racional desenvolvido para a deliberação não foi pautado por uma ampla troca de informações; ao contrário, a ausência do ICMBio nas reuniões da maioria das associações²⁵¹ dificultou a realização de um efetivo processo deliberativo, visto que poucos contra-argumentos puderam ser expostos e debatidos. Observa-se, nesse sentido, que foi promovida uma tendência de predominância da atuação de *atores pré-constituídos*²⁵² na esfera pública, os quais, com a força de influência obtida em outras

²⁵¹ Além disso, a inexistência de espaço para manifestação formal do ICMBio nas audiências públicas reforçou o caráter unilateral do processo deliberativo; conforme se verá mais adiante, isso implica também a exclusão de interessados na deliberação, violando mais um postulado comunicacional.

²⁵² Termo apresentado com base em Habermas, no capítulo dois da dissertação. Resumidamente, tem-se que se trata daqueles que atuam orientados por interesses e visam mobilizar convicções que sejam favoráveis a si mesmos, aproveitando-se do espaço que já possuíam em outras esferas para manipular a formação de opinião no novo tema.

esferas públicas, buscaram conduzir a (manipulada) deliberação a ser realizada no interior das associações.

Assim, no caso em estudo, ainda que aparentemente a argumentação tenha sido racional, faz-se necessário assentar que ela pode não ser satisfatória se não for desenvolvida por meio da apresentação de *contra-argumentos, críticas e complementações*: somente pela pluralidade de perspectivas o processo deliberativo (existe e) é capaz de construir argumentações racionais de qualidade. Em sentido contrário, mais facilmente ele poderá se tornar refém de razões de posição social, raça, gênero, dentre outras.

Igualmente, destaca-se que, especialmente no contexto de deliberações relacionadas com a *gestão do risco ambiental*, a multiplicidade de perspectivas para formação da argumentação racional adquire maior relevância. Na medida em que a ciência perdeu o monopólio sobre a construção da verdade, a diversidade de entendimentos possibilita a necessária concorrência entre diferentes racionalidades, promovendo uma confrontação entre as ciências e seus expertos²⁵³ e, nesse sentido, possibilitando uma tomada de decisão adequadamente orientada pela precaução.

Dessa forma, entende-se como indispensável conferir ênfase à *pluralidade de perspectivas como premissa* para um processo deliberativo que vise à construção de argumentos racionais. Tal elemento, conforme entendimento aqui defendido, implica um reforço e uma complementação ao referido postulado e se mostra, certamente, como um *desafio* à participação popular na gestão do risco ambiental.

Nessa esteira, grande contribuição pode ser oferecida pela adoção do *princípio da imparcialidade* (AYALA, 2009, p. 337), decorrente do princípio da impessoalidade, a que está submetido o Estado em suas atividades administrativas, conforme previsão constitucional (artigo 37, *caput*, CF/88). Tal princípio, na amplitude apresentada por Ayala, deve ser entendido como um dever a ser cumprido pelo poder público essencialmente em dois momentos. Primeiramente, o dever de decidir sem conferir privilégios a um sujeito em detrimento de outro(s); em segundo, o dever de estar munido de toda a informação e conhecimento disponível, emitido por diferentes especialistas e, inclusive, pela população, para realizar a tomada de decisão (AYALA, 2009).

Observa-se, portanto, que o segundo momento qualificado por Ayala se apresenta como uma dimensão inovadora do princípio da

²⁵³ Nos termos do que foi desenvolvido em 1.1.2 A ciência e a política na sociedade de risco.

imparcialidade, exigindo, portanto, o dever de obter múltiplas perspectivas para uma decisão efetivamente impessoal. Considerando o papel da população no sistema de responsabilidades compartilhadas, entende-se como possível e necessário estender a ela esse direito e dever de ter acesso a argumentos e contra-argumentos para sua tomada de posição.

A respeito da importância da participação popular como elemento para assegurar a imparcialidade da decisão pelo poder público e, nesse sentido, como reforço ao entendimento acima esboçado da indispensabilidade de multiplicidade de argumentos à população, nas palavras esclarecedoras de Ayala, tem-se que

[...] a participação como terceira manifestação normativa do princípio da imparcialidade não parece surgir, na verdade, como uma consequência de um mandado de imparcialidade [como resultam com clareza, v.g. a obrigação de aquisição de conhecimento relevante e a de disponibilizar a informação suficiente para a decisão], senão como um pressuposto que assegura a imparcialidade, estabelecendo, mais especificamente, relações com a segunda manifestação do princípio: a obrigação de aquisição de todo o conhecimento relevante que esteja disponível (2009, pp. 337-371).

Nota-se, logo, que a inexistência de contraditório a argumentos proferidos por atores de mais expressão, especialmente se forem pré-existent à esfera pública em questão, impossibilita uma tomada de decisão (aqui, interna das associações) que seja imparcial, visto que, desde o início, não considera informações e conhecimentos provenientes de diferentes origens e atores.

A segunda perspectiva sob a qual o postulado abordado pode ser percebido traz elementos capazes de gerar reflexões. Possivelmente, pode viabilizar novas complementações ao mesmo, visto que torna propícia uma ampliação do possível conteúdo das *argumentações racionais*, em atendimento ao citado princípio da imparcialidade.

Em sociedades que passaram pela destradicionalização das suas formas de ver e vivenciar o mundo e as relações sociais²⁵⁴ – a modernização – argumentos racionais são normalmente identificados como aqueles provenientes de pesquisas que seguem métodos

²⁵⁴ Conforme se desenvolveu no capítulo um, com base em GIDDENS, 1991 e BECK, 2010.

científicos, elaborados por sistemas peritos²⁵⁵ e reforçados pelo restante da comunidade científica: ou seja, científicos, na medida em que a ciência adquiriu o monopólio da verdade²⁵⁶. Ou seja, no entendimento de Santos, Meneses e Nunes, esse período significou que “[...] a ciência moderna conquistou o privilégio de definir não só o que é ciência, mas, muito mais do que isso, o que é conhecimento válido” (2005, p. 22).

Neste contexto, o conhecimento proveniente da vida cotidiana das pessoas, consubstanciado em tradição, usos e costumes, geralmente é considerado inválido e mítico. Destaca-se que “a morte de conhecimentos alternativos acarretou a liquidação ou a subalternização dos grupos sociais cujas práticas assentavam em tais conhecimentos” (SANTOS, MENESES, NUNES, 2005, p. 22). Por essas razões, a possibilidade de que os entendimentos resultantes desses conhecimentos sejam desconsiderados em um processo deliberativo é significativa.

Os desenvolvimentos teóricos realizados anteriormente a respeito da crise no mito do progresso e da fragilização da ciência como produtora de respostas e soluções, em razão da quebra da separação entre teoria e práxis, já possibilitaram a percepção de que novos conhecimentos precisam ser validados. Nesse sentido, na categoria *Informando-se para deliberar*, quatro associações entrevistadas relataram, direta ou indiretamente, a utilização de conhecimentos baseados na vivência cotidiana dos membros da comunidade como fundamento para uma deliberação interna contrária ao empreendimento.

Nota-se, portanto, que munidos das informações obtidas junto aos *expertos* da empresa de consultoria ambiental, ainda assim conferiram maior peso argumentativo ao entendimento resultante do aprendizado prático que possuíam (embora reforçado por outros elementos). Nesse caso, talvez fosse possível levantar objeções quanto à racionalidade da argumentação que serviu de base para a deliberação realizada, retirando da mesma a sua legitimidade. De certa forma, uma aversão a tais argumentos “irracionais” pelos *expertos* foi percebida por um dos representantes entrevistados:

É, a empresa, a empresa... muitas vezes vinha com um papel arrogante do tipo "você são ignorantes, não adianta a gente explicar, você não vão entender a profundidade disso". O diretor técnico

²⁵⁵ Conforme conceito de GIDDENS, 1991, desenvolvido em 1.1. Sociedade de Risco: da cientificização simples para a cientificização reflexiva.

²⁵⁶ Nos termos do que se explicitou no capítulo um, especialmente o item 1. Sociedade de Risco: da cientificização simples para a cientificização reflexiva.

até era uma pessoa bastante afável, diga-se de passagem, mas o discurso da empresa era mais ou menos esse, era de insistir: "olha, não adianta a gente esclarecer tanto, na verdade essas considerações que vocês tão fazendo são suposições levianas e que nós então estamos refutando por meio do estudo" - o que era mentira, na verdade não refutavam aquilo!²⁵⁷

Entende-se, diante dessas colocações, que o sentido de “argumentação racional” não pode ser entendido somente como resultado de conhecimento científico, comprovado, técnico. O processo de deliberação – tanto interno das associações como na própria audiência pública – deve se apresentar efetivamente aberto à racionalidade social e cultural, para um eficaz processo de construção de argumentos e, especialmente no caso em estudo, para a construção das definições de risco social e ambiental.

É necessário que conhecimentos invalidados ao longo de séculos pela hegemonia absoluta da ciência moderna sejam resgatados, reconhecendo-se, conforme Santos, Meneses e Nunes, que “[...] a diversidade epistêmica do mundo é potencialmente infinita [...]” (2005, p. 54). É preciso reconhecer que todos os conhecimentos são contextuais; são produzidos, em suas diferenças, a partir da diversidade ontológica do mundo, de distintos povos e culturas²⁵⁸, e que a hierarquia da ciência moderna (branca, masculina, ocidental) decorre de um processo histórico de dominação que precisa ser combatido.

Para esse resgate, segundo Santos, “[...] importa construir um modo verdadeiramente dialógico de engajamento permanente, articulando as estruturas do saber moderno/científico/ocidental às formações nativas/locais/tradicionais de conhecimento” (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 54), sem esquecer que são, todas, formas contextualizadas, particulares, de ver o mundo e conhecê-lo. A partir dessa concepção a respeito da construção do conhecimento, defende-se que a argumentação racional se desenvolva, com contra-argumentos e complementações, albergando também elementos oriundos das práticas

²⁵⁷ Associação de moradores de Florianópolis (número 2)

²⁵⁸ “Esta última posição tem vindo a ser defendida por alguns filósofos da ciência e é compatível com o que também é postulado por aqueles que consideram que a diversidade epistemológica encontrada no mundo - incluindo outras formas de conhecimento para além do conhecimento científico – é a expressão, ela própria, de maneiras diferentes de conceber o mundo, as suas divisões e, consequentemente, de intervir sobre este para o conhecer, conservar ou transformar”. SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 41.

sociais e culturais (que a racionalidade comunicativa procura, de certa forma, manter) – para além da limitada (mas hegemônica) racionalidade científica moderna.

Conforme foi abordado²⁵⁹, Joshua Cohen destaca claramente as potencialidades existentes no aumento da participação dos cidadãos por meio de arranjos participativo-deliberativos. Tais mecanismos possuem a capacidade de melhor expressar as demandas locais, tendo em vista a riqueza das experiências e informações locais, oriundas do conhecimento que os cidadãos possuem a respeito da região e do ecossistema em que vivem.

Por fim, destaca-se que o embate resultante das soluções forjadas tecnicamente com as práticas socioculturais dos cidadãos, para Santos, Meneses e Nunes, quando “[...] é politizado por via da mobilização organizada dos cidadãos, é frequente que essas soluções acabem por ser questionadas por outros cientistas e técnicos [...]” (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 56). Esse fato desenrola um processo que submete o conhecimento técnico a um *contraditório* científico e não-científico, reforçando as premissas para o cumprimento do citado princípio da imparcialidade.

Assim, em razão dos elementos argumentativos carregados, considera-se que o surgimento e a predominância de conhecimentos oriundos da vivência cotidiana dessas comunidades apresentaram-se como *possibilidade* para uma efetiva gestão compartilhada do risco ambiental. Tais fatos, na medida em que questionam e combatem as concepções hegemônicas a respeito do conhecimento, viabilizam uma mais efetiva concretização do princípio da imparcialidade – e, logo, da gestão compartilhada do risco ambiental.

O segundo postulado apontado por Habermas se refere ao caráter inclusivo e público das deliberações, de modo que todos os interessados na temática (leia-se: potencialmente atingidos) possam participar do debate para expor seus argumentos. Juntamente a esse postulado, é possível abordar aquele que se refere aos temas passíveis de deliberação, na medida em que ele complementa o caráter inclusivo que deverá permear as deliberações.

No caso concreto, entende-se que o caráter inclusivo e público das deliberações, no que se refere às suas premissas práticas, considerando essencialmente a audiência pública ambiental, foi

²⁵⁹ Tema desenvolvido em 2.2.3 Complementações à Democracia Deliberativa: arranjos participativo-deliberativos e democracia ecológica.

cumprido apenas parcialmente. Em termos gerais, a divulgação, o horário definido e as possibilidades de acesso ao local não se mostraram, segundo os entrevistados, como fatores de impedimento à participação dos principais sujeitos potencialmente atingidos.

Entretanto, ainda que os participantes estivessem presentes na audiência pública ambiental, referenciou-se na categoria *Participação popular nas audiências públicas* e especificou-se na categoria *Qual é o papel da audiência pública?* que, para aqueles que tentavam expressar repúdio ao empreendimento, a inclusão não se mostrou totalmente efetiva. Dentre as já elencadas razões para não falar publicamente na audiência pública²⁶⁰, muitos representantes de associações que se posicionaram contrários ao empreendimento relataram, com convicção, o fato de que as fichas de inscrição estavam sendo escolhidas.

Nota-se que, no caso em concreto, alguns dos sujeitos potencialmente atingidos não tiveram o direito de expor seus argumentos e, por esse motivo, de certa maneira, o procedimento deliberativo não se mostrou apto a cumprir seu dever primordial de forma satisfatória. Segundo Lubenow, esse dever pode ser bem descrito como: “fornecer um espectro de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão, ou com a mesma filosofia de vida” (2006, p. 245).

Observa-se, diante dos resultados da pesquisa de campo, que esse postulado comunicacional deliberativo é de difícil realização na prática. Não obstante, aparentemente, os participantes parcialmente excluídos não tenham sofrido tal impedimento em razão de suas condições socioeconômicas ou étnicas²⁶¹, entende-se que não restou assegurada a existência de “[...] condições estruturais de comunicação pública isentas de certos tipos de influência que desvirtuam ou afetam a qualidade e o resultado do processo deliberativo” (LUBENOW, 2006, p. 244). Percebe-se, no caso, a ocorrência de influência daqueles interessados nos ganhos financeiros possivelmente resultantes da decisão final.

Assim, se o postulado prevê que todo interessado deve ter a possibilidade de apresentar argumentos ao processo deliberativo, mais uma vez é possível constatar que no caso concreto ele não se consolidou

²⁶⁰ Ressalta-se que a não abordagem das outras razões nesse momento não significa que, de alguma forma, elas não decorrem do caráter excludente da audiência pública – mas, apenas, que, por se mostrarem menos evidentes, optou-se por não apontá-las diretamente.

²⁶¹ Esses são fatores que, com frequência, são apontados como dificuldades à consolidação de uma esfera pública inclusiva (LUBENOW, 2006, p. 244).

plenamente. Nessa medida, essas colocações implicam o reconhecimento de mais um *desafio* à efetividade da participação popular neste licenciamento ambiental e, igualmente, de uma insuficiência da democracia deliberativa nos termos traçados.

Ainda, a respeito da possibilidade de todos apresentarem argumentos, recorda-se a existência de previsão regimental da FATMA que faculta ao presidente da mesa (FATMA) impugnar perguntas entendidas como não pertinentes ao objeto da audiência. Esse ato foi realizado, conforme consta da documentação oficial, na audiência pública de Governador Celso Ramos²⁶².

A crítica é feita, inicialmente, à própria previsão regimental, que confere esse poder discricionário – com tendência à arbitrariedade – ao presidente de mesa, instituindo a possibilidade de limitação à apresentação de argumentos. Em segundo lugar, rejeita-se a utilização dessa faculdade no caso em concreto, impedindo a manifestação pública de um indivíduo potencialmente atingido com base no julgamento individual do presidente de mesa quanto à pertinência temática da pergunta. Esses aspectos se inserem no contexto de outras impropriedades regimentais apontadas anteriormente (especialmente considerando a regulamentação vigente com a Res. 09/87 – CONAMA).

Em complementação ao afirmado a respeito da inclusividade, outro postulado previsto como componente da política deliberativa aqui traçada afirma que *qualquer tema* passível de regulamentação (no caso, aplicação de uma política pública na esfera administrativa) *pode ser alvo de deliberação*; especialmente, que a esfera pública informal deve possibilitar a tematização de novas problemáticas insurgentes na sociedade civil. Conforme já se apontou anteriormente, no entendimento de Lubenow, “qualquer assunto ou questão problematizável pode ser tematizado publicamente, no qual os contornos da esfera pública vão sendo forjados nos processos de escolha, circulação e proposta de temas [...]” (2006, p. 247).

Em razão disso, entretanto, no contexto de esferas públicas que na prática podem não se apresentar totalmente inclusivas – como se apontou no caso em estudo – o delineamento de temas e, portanto, a constituição das imediações da esfera pública, podem igualmente não contemplar os temas sugeridos por todos os participantes, que, muitas vezes, foram anteriormente excluídos da deliberação. Nessa perspectiva,

²⁶² Vide nota de rodapé número 89.

embora, segundo Avritzer e Costa²⁶³, a proposta habermasiana constitua-se no modelo teórico de espaço público mais bem estruturado existente no debate contemporâneo, faz-se necessário apontar insuficiências a respeito do processo de *configuração da esfera pública*.

Autores que dialogam com Habermas e autores que se contrapõem a ele apresentaram complementações²⁶⁴ ao seu modelo, de modo a identificar a necessidade de dirigir as atenções para – dentre outras questões – atores que, por variados motivos, não possuem um acesso fácil à esfera pública e, em razão disso, não têm seus temas considerados no debate. Essa perspectiva, segundo Avritzer e Costa, está baseada na ideia de que “[...] uma esfera pública nacional única e abrangente não considera as relações assimétricas de poder que marcam, historicamente, os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas”²⁶⁵. Nesse processo, logo, “[...] minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres são excluídos *a priori* da esfera pública ou merecem nela um lugar subordinado” (AVRITZER & COSTA, 2010, p. 711, grifo do autor).

Essas colocações teóricas possuem como foco as práticas, no sentido de que, para assegurar o acesso dos grupos historicamente inferiorizados em tais relações de dominação, impõe-se, no entendimento de Avritzer e Costa (2010, p. 713), “[...] construir estruturas específicas de captação dos interesses e públicos subalternos [...]”, de modo a efetivamente inserir seus temas na esfera pública. A percepção e a tematização dessa problemática implicam, portanto, *reconhecer a fragilidade em que se constitui o processo deliberativo em termos de sua inclusividade, publicidade e abertura a temas oriundos de diferentes origens*.

Nota-se, então, que, mais uma vez, o postulado não foi efetivamente concretizado, já que tanto concretamente quanto regulamentarmente a dramatização de temas pode ser – e foi – impedida por quem possui poder para isso. Colocam-se, logo, interrogações a respeito do teor do tema que teria sido trazido ao debate, e sua possível riqueza de argumentação, caso tal exclusão não tivesse sido perpetrada.

²⁶³ AVRITZER & COSTA, 2010, p. 710.

²⁶⁴ Dentre outras, foram apontadas duas complementações relevantes ao trabalho em questão, desenvolvidas no capítulo 2, item 2.3 Complementações à Democracia Deliberativa: arranjos participativo-deliberativos e democracia ecológica.

²⁶⁵ O autor aponta complementações realizadas por Cohen e Arauto (new publics), Nancy Fraser (subaltern counterpublics) e Paul Gilroy (diasporic publics). AVRITZER & COSTA, 2010., 711

Dessa percepção extrai-se a existência de mais um *desafio* à participação popular, na medida em que a sua plena realização se encontra ameaçada por julgamentos subjetivos – por parte de quem possui mais poder, em detrimento dos desempoderados – a respeito da relevância e da adequação da manifestação a ser expressa.

Por fim, o terceiro e quarto postulados, referem-se à inexistência de coerção externa e interna no processo de deliberação. Nos termos do modelo analítico de democracia deliberativa que foi apresentado, a ausência de coerção é postulado previsto tanto para a esfera pública formal quanto informal. Entretanto, Habermas ressalta que sua ocorrência é mais bem viabilizada no contexto da *esfera pública formal* (centro do sistema político), na medida em que ela é rigidamente organizada sob a forma de um processo previamente estabelecido, que busca assegurar a coexistência destes postulados comunicacionais²⁶⁶.

No entanto, é preciso reconhecer que a audiência pública ambiental, na forma como é prevista, possui caráter híbrido: apesar de se constituir mais aproximadamente como uma esfera pública informal – que visa problematizar questões e influenciar a tomada de decisão do órgão competente – também tem seu processo organizado de forma disciplinada (Regimento de Audiência Pública da FATMA). Além do regimento que prevê normas para o processo de deliberação, a existência de limitação de tempo fortalece a necessária diferenciação que deve ser feita entre a audiência pública ambiental e outras manifestações da esfera pública informal. Por essas razões, entende-se ser possível e necessário considerar também a concretização ou não desses dois postulados, especialmente com foco na identificação de desafios e possibilidades à participação popular na gestão do risco ambiental.

Nesse sentido, impõe-se rememorar que, no cenário das críticas feitas ao procedimento da audiência pública, um entrevistado retratou o ambiente hostil no qual esta arena política se constituiu, fazendo referência à forma de organização do espaço (palco *versus* público) e à formalidade e burocracia ali representadas – tão distantes da vida cotidiana dos indivíduos – que desencorajavam a exposição de argumentos. Ainda, o entrevistado fez clara referência à dificuldade de acesso à fala de vozes normalmente abafadas – citando a natureza²⁶⁷, os

²⁶⁶ As compreensões relacionadas a essa questão foram realizadas no capítulo 2 (dois), item 2.2.2 Política Deliberativa e esfera pública: o papel da sociedade civil.

²⁶⁷ Quanto a esse aspecto – a inclusão da natureza como sujeito a ter suas necessidades representadas na deliberação, com a finalidade de aproximar as demandas democráticas da

peixes e os pescadores – frente aos ímpetos por rápida decisão das vozes preponderantes.

Dessa maneira, ainda que a referência expressa à opressão tenha sido isolada, em uma interpretação mais ampliada, considerando as reflexões realizadas sobre os postulados anteriores, foi possível compreender que as audiências públicas não se apresentaram como um ambiente deliberativo livre de coerção, entre sujeitos em igualdade de condições. Segundo os entrevistados, a exposição de diferentes perspectivas foi dificultada por quem possuía poderes para isso – implicando na existência de coerção.

Tem-se, logo, mais uma vez, a não concretização de um postulado comunicacional, e a existência de (mais) um *desafio* à consolidação da participação popular. Nessa perspectiva mais ampla a respeito da audiência pública, dirigem-se as atenções para as compreensões dos entrevistados relacionadas com o papel da audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental.

4.3.3 O papel da audiência pública: *circo montado* ou gestão compartilhada do risco ambiental?

Frente à constatação de tantos *desafios* para a concretização da participação popular no contexto de tais audiências públicas, ainda que tenham sido verificados aspectos positivos no processo em questão, é especialmente das *críticas* contundentes, consubstanciadas na categoria emergente (*Qual é o papel da audiência pública?*), que são extraídos elementos de *possibilidade* neste processo. De fato, inesperadamente, observou-se na fala de alguns entrevistados, cujas associações se posicionaram contrárias ao empreendimento, a reincidência da expressão *circo montado* para descrever o que representou as audiências públicas realizadas para eles, denotando uma observação bastante crítica a respeito do déficit democrático no qual as mesmas se constituíram.

Nesse sentido, conforme já foi apontado, criticaram a omissão do órgão licenciador em apresentar esclarecimentos – na medida em que o empreendedor seria inevitavelmente parcial em suas declarações – percepção que se aproxima das previsões da Res. 09/87 – CONAMA, da qual, mais uma vez, o Regimento da Audiência Pública da FATMA se afasta. Criticaram, também, o tempo concedido ao empreendedor para

apresentação do projeto em detrimento do pouco tempo reservado para as manifestações do público; alguns foram mais além, criticando, inclusive, a presença do empreendedor na audiência pública. Enfim, apresentaram críticas que, conforme já foi ressaltado, implicam questionamentos sobre o papel da audiência pública no contexto de um procedimento de licenciamento ambiental.

Mostrou-se viável identificar, ainda que implicitamente, nas falas de alguns entrevistados, a existência de uma oposição entre o *significado* que as audiências públicas possuíram *na prática* e aquele que tais associações *julgavam existir* em tal momento: apenas uma etapa formalmente obrigatória no licenciamento ambiental (apenas o procedimento) *versus* uma oportunidade de obter esclarecimentos de quem devia prestá-los e expressar opiniões divergentes à predominante (um efetivo processo deliberativo que teria importância para a decisão final). A emergência dessas percepções críticas permite aguçar um movimento pela recuperação (ou, talvez, para a insurgência) do potencial democrático das audiências públicas, impondo, dentre tantos outros já levantados, *questionamentos sobre o próprio procedimento* que a estabelece – definido de maneira heterônoma pela FATMA.

Por vezes de forma expressa, por vezes de maneira implícita, os representantes citados demonstraram compreender que não estavam presentes na audiência pública simplesmente com a finalidade de ouvirem explicações sobre o projeto. Diferentemente, pretendiam obter esclarecimentos do responsável pela decisão a ser tomada – exercendo certo controle sobre os atos – e, acima de tudo, demonstrar as divergências que tinham com o projeto em licenciamento. Eles estavam cientes, portanto, de que a sua presença ali deveria possibilitar a apresentação de novos argumentos ao processo deliberativo – viabilizando o cumprimento do princípio da imparcialidade na fase instrutória do processo – e, finalmente, influenciar a tomada de decisão pelo órgão competente.

Compreende-se, dessa maneira, que a deliberação pode conduzir à formação de argumentos racionais e, então, a uma decisão satisfatória e *legítima* (no caso, mediante a influência da esfera pública informal sobre o poder administrativo); porém, isso depende, dentre os outros elementos já indicados, do *próprio procedimento* pelo qual ela é realizada. No caso em estudo, o procedimento das audiências públicas, sob a organização em que é concebido, foi apontado pelas associações como incapaz para cumprir a finalidade de formular argumentos

racionais, tendo em vista todas as limitações impostas e distorções perpetradas na sua realização²⁶⁸. Nota-se, portanto, que as apreciações trazidas pelos entrevistados possibilitam agregar novos elementos ao debate a respeito da efetivação da gestão compartilhada do risco ambiental, para além dos aspectos que normalmente são apontados teoricamente como indispensáveis para tal²⁶⁹.

Nessa perspectiva, pode-se considerar que o próprio procedimento da audiência pública não se mostra satisfatório e, portanto – tendo como parâmetro os postulados comunicacionais apontados e incorporando as complementações entendidas como necessárias – *precisa ser repensado* a fim de permitir o desenvolvimento de um espaço efetivamente deliberativo. Certamente, nos termos do que foi salientado anteriormente, há outros desafios a serem enfrentados para uma efetiva e crítica participação popular. De qualquer forma, entretanto, estruturada procedimentalmente da maneira como está, tal efetividade não parece viável.

Além das reformas procedimentais que vão ao encontro das demandas aqui referidas, para que a participação popular possa se expressar em toda sua pluralidade, sem opressões e exclusões, é necessário refletir sobre a transcendência desses limites. Para além de uma esfera pública como espaço de discussão, o caso concreto impõe uma ponderação a respeito de modificações em sua estrutura para incorporar, também, elementos de *decisão (formação da vontade política)* à atuação da população.

Nesse sentido, embora a existência de comentários a respeito do descrédito de associados sobre a finalidade de sua presença na audiência pública, é mister reconhecer que as críticas retratadas pelo uso da expressão *circo montado* denotam repulsa a um momento que foi conduzido para não cumprir o seu papel e, portanto, nessa perspectiva, possibilitam identificar uma demanda por maior participação popular no processo. Frente a isso, segundo Avritzer e Costa, o esquecimento das possibilidades representadas pela “[...] ampliação dos mecanismos institucionalizados de formação da vontade política, conferindo-se poderes efetivos aos *deliberative publics*” (AVRITZER & COSTA, op.

²⁶⁸ Ainda que as manifestações de oposição tenham sido realizadas e percebidas, assim o foram como elementos externos ao procedimento formal, que, por vezes, quebraram seu protocolo.

²⁶⁹ Em geral, o acesso à informação e a pré-existência da educação ambiental, são tidos como elementos indispensáveis à efetividade da participação popular nas decisões sobre meio ambiente. Sobre isso, vide: LEITE & AYALA, 2004, pp. 303 – 345.

cit., p. 713, grifo do autor) se constitui, também, em crítica ao modelo de Habermas.

Nessa esteira, a complementação brevemente apresentada pelas considerações de Cohen vai ao encontro dessa demanda. Trata-se, então, de impulsionar uma busca pela construção de arranjos participativo-deliberativos – no caso em questão, mediante um aprimoramento dos procedimentos institucionalizados da audiência pública ambiental.

De certa forma, implicitamente, as posições daqueles que criticaram a maneira como o procedimento foi realizado conduzem a uma compreensão a respeito de como deveria ser e para o quê deveria servir uma audiência pública que, segundo se entende, muito se aproximou do que se tratou aqui como gestão compartilhada do risco ambiental. Conforme foi dito anteriormente, ela implica uma específica forma de distribuição do dever (e poder) de proteção e preservação do meio ambiente, exigindo a atuação conjunta do Estado com a coletividade, em regime de co-responsabilidade, com ênfase nos deveres fundamentais ecológicos.

Ainda, ressaltando-se que, no caso concreto, a tomada de decisão a respeito da liberação ou não do empreendimento cabe ao poder público – ao menos nos limites do regime vigente – pode-se perceber que a população, em sua atuação, além de buscar influenciar a decisão final, também possuiu o *papel de fiscalizar* os atos – e respectivos motivos determinantes – realizados pelo Estado (LEITE & AYALA, 2004, pp. 148 – 160). O papel de controle da sociedade sobre as decisões públicas políticas tomadas na gestão do risco ambiental emerge no caso concreto com bastante ênfase e constitui, portanto, uma faceta muito importante do Sistema de Responsabilidades Compartilhadas – *um específico exercício do dever fundamental ecológico dos cidadãos*.

Considerando os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito que a Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece, com base em Leite e Ayala, entende-se que a gestão compartilhada do risco ambiental, especialmente na dimensão fiscalizatória, não pode ser compreendida como um dever fundamental que se constitua de forma absolutamente opositiva, numa relação exclusivamente vertical entre cidadãos e Estado. Sem dúvida, uma atuação contundente se mostra indispensável com certa frequência e as diferenças de papel e poder entre Estado e cidadãos não podem ser abandonadas. Entretanto, é relevante compreender que essa relação não deve estar baseada em desconfiança, tensão e oposição – nos termos da perspectiva vigente no

modelo liberal de Estado, em que direitos de dimensão negativa (abstenção do Estado) tinham prevalência (LEITE & AYALA, 2004, p. 157).

Defende-se, a partir de Leite e Ayala (2004, p. 157), que seja possível e relevante compreender a gestão compartilhada do risco ambiental como *relações de colaboração* – e, mesmo, que o papel de controle dos cidadãos está compreendido pelas mesmas. Nesse sentido,

Cada vez mais devem ser desenvolvidas formas em que o melhor tipo de controle esteja em sofisticados mecanismos de participação. Parece-nos que essa é a leitura que tem condições de atribuir máxima eficácia ao sistema de responsabilidades compartilhadas previsto no texto constitucional, permitindo que atue com grande poder também na execução de políticas públicas ambientais (LEITE & AYALA, 2004, p. 157).

Por essas razões, a existência de instrumentos cujo objetivo principal seja a gestão do risco ambiental – como o licenciamento ambiental, conforme já foi referenciado – em conjunto com a previsão de instrumentos de participação popular – em que se constitui a audiência pública ambiental – são possibilidades de efetivação de uma gestão compartilhada do risco ambiental. Nesses termos, a audiência pública é entendida, por Leite e Ayala, como um dos instrumentos atuais que “[...] melhor se enquadrariam em uma *leitura adequada do sistema de responsabilidades compartilhadas* da CRB [...]” (2004, p. 168).

Para que corresponda a tal leitura adequada, entretanto, faz-se necessário, é claro, que esse instrumento seja regulamentado e conduzido a fim de viabilizar o desempenho desse papel. É exatamente nessa perspectiva que são identificadas as expectativas (frustradas) dos entrevistados que se referiram à audiência pública como *circo*: um momento que deveria ser realizado com seriedade para propiciar um debate, obter esclarecimentos junto à FATMA (sentido de controle dos cidadãos), demonstrar ao poder público as opiniões das comunidades (influência da esfera pública informal), dentre outras finalidades, mostrou-se *distorcido e tendencioso* segundo algumas associações.

Tendo em vista os elementos argumentativos apresentados em seu conjunto, sejam quanto aos *desafios*, sejam em relação às *possibilidades* percebidas no procedimento de licenciamento ambiental em estudo, nota-se que eles, de forma mais ampla, encaminham-se para

uma reflexão a respeito da *própria prática participativa, de sua relevância, de sua eficácia, do seu significado para os potenciais participantes*. Essencialmente, os desapontamentos relatados por alguns entrevistados a respeito da participação pouco contundente de seus associados e as colocações que afirmam terem sido feitas por eles a respeito da finalidade de sua presença na audiência pública direcionam para questionamentos sobre o processo de consolidação da gestão compartilhada do risco ambiental e, mais que isso, de um Estado (democrático) constitucional ecológico.

Nessa perspectiva, muitas das críticas e complementações referenciadas representam um movimento nesse sentido, o qual, certamente, não se apresenta ausente de novas problemáticas, dificuldades e ambiguidades²⁷⁰. Entretanto, as percepções extraídas da dialética entre a teoria e a práxis buscam representar uma tentativa de trilhar um caminho em direção à consolidação do princípio da participação, corolário do *princípio democrático*, no sentido de, paulatinamente, democratizar a democracia. Nesse sentido, com a autonomia política formada em co-originariedade à autonomia privada, recupera-se a participação política – na esfera ambiental, consolidada como direito e dever do cidadão – como elemento constituinte do *ato de ser humano*. Nessa perspectiva, nas palavras de Canotilho,

[...] a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade *aberta e activa*, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social (1995, p. 496).

Foi possível compreender, pelos resultados de pesquisa documental e das entrevistas semi-estruturadas, que o processo de participação nesse procedimento de licenciamento ambiental foi bastante rico em complexidade e ambiguidades – elementos decorrentes, segundo Morin (2001), da multidimensionalidade de que é constituído o ser humano. Igualmente, tais elementos decorrem da própria diversidade das associações entrevistadas, constituídas com diferentes finalidades e, portanto, capazes de elaborar distintas percepções a respeito do risco e do próprio momento de participação.

²⁷⁰ Alguns deles foram elencados de forma muito breve nos desenvolvimentos relacionados com essa questão, em 2.2.3 Complementações à Democracia Deliberativa: arranjos participativo-deliberativos e democracia ecológica.

Nessa esteira, referida diversidade possibilitou a identificação tanto de aspectos que, segundo entendimento aqui defendido, constituem-se em *desafios* à concretização de uma participação popular crítica e consciente, quanto de aspectos que podem ser qualificados como *possibilidades* para a efetividade do sistema de responsabilidades compartilhadas. Observa-se, portanto, que os resultados obtidos não se mostram, de forma alguma, homogêneos, unívocos e simples; conforme foi salientado, refletem a pluralidade de visões de mundo e de interesses comunitários – assim entendidos aqueles decorrentes das associações entrevistadas.

Também, compreendeu-se por meio do embate dialético entre teoria e prática que existem muitos desafios à concretização da democracia deliberativa nos moldes em que foi traçada. A prática demonstrou, claramente, que a teórica precisa passar por esse encontro dialético a fim de ser confrontada com a realidade e, dessa forma, sofrer revisões e complementações críticas de modo a estabelecer mecanismos que, em sentido contrário, viabilizem a modificação da própria realidade.

Dessa maneira, entende-se que a democracia deliberativa, constituída com as complementações referentes à formulação de arranjos participativo-deliberativos e à inclusão da natureza e das futuras gerações, constitui-se em um modelo analítico muito promissor para embasar a participação da população. Entretanto, não está ausente de problemas e, portanto, de qualquer forma, não se mostrou como suficiente para responder às complexidades da realidade – identificadas, no caso em estudo, como desafios à concretização da participação popular. Ainda que se constitua em um modelo ideal que sirva de parâmetro para a observação da realidade, a confrontação com os resultados desse caso concreto demonstram a necessidade de complementações propriamente teóricas ao mesmo.

No que se refere à percepção e construção social do risco, percebeu-se que, de fato, as comunidades passaram por um processo de qualificação dos efeitos sociais e ambientais possivelmente resultantes do empreendimento, o que implicou em certa tomada de posição. Sem dúvida, esse processo pode ser compreendido como a elaboração, por essas comunidades, das suas verdades – de forma a constituírem, no contexto das audiências públicas, elementos para uma elaboração final da verdade, das relações de definição dos riscos.

No decorrer desse processo de formulação das definições de riscos, entretanto, observou-se também a existência de um desafio à concretização da participação popular consciente e, portanto, à própria concepção de que os cidadãos devem atuar na construção desses elementos. Compreendeu-se que as condições econômicas, sociais e culturais em que uma comunidade se insere influenciam significativamente o processo de elaboração dos riscos ambientais. Nesse caso, aquelas comunidades que se apresentavam como necessitadas de melhoria de condições de vida demonstraram, implícita ou explicitamente, desconsiderar os possíveis efeitos negativos. Nota-se, portanto, que a pré-existência de um mínimo existencial socioambiental se constitui como premissa para uma participação popular crítica.

Por fim, cabe ressaltar que as colocações realizadas a respeito da categoria *Qual é o papel da audiência pública?* expressam essencialmente um elemento positivo do procedimento de licenciamento ambiental em questão, na medida em que demonstram o reconhecimento, por algumas comunidades, do significado participativo que esse momento carrega. Foi identificado, no contexto em que se insere, como uma manifestação qualificada como *possibilidade*, visto que implica um impulso crítico à audiência pública na forma como foi realizada – um *circo montado*!

Compreendeu-se, diante do exposto, que a participação popular, na forma em que se desenvolveu no caso em estudo, cumpriu apenas parcialmente o seu papel e, dessa forma, entende-se que a gestão compartilhada do risco não se concretizou totalmente. Ainda que a pressão popular tenha sido significativa, tanto a favor do empreendimento como contra, considerando todos os desafios apresentados anteriormente, nota-se que o procedimento em si, na forma como foi organizado e conduzido, e algumas circunstâncias de fato dos participantes envolvidos, impediram uma plena efetividade do sistema de responsabilidades compartilhadas.

Partindo dos desafios apresentados, portanto, seria viável defender que a participação popular em instrumentos de planejamento e gestão ambiental previstos pela legislação, como o licenciamento ambiental, não se mostra capaz de possibilitar decisões satisfatórias em direção ao respeito dos direitos das presentes e futuras gerações, humanas e não humanas. Nesse raciocínio, poder-se-ia afirmar, finalmente, a dispensabilidade da participação da população, visto que a

existência de todos os requisitos necessários para uma adequada configuração desse processo é rara de ser obtida.

Não foram somente *desafios* que emergiram do processo, no entanto. Foi possível identificar elementos de *possibilidade* que, apesar de terem surgido com menor frequência, apresentaram grande intensidade. São essas *possibilidades* vislumbradas no processo de participação popular estudado que, em conjunto com os elementos teóricos apresentados, justificam e fortalecem o entendimento favorável à indispensabilidade da população como participante do processo deliberativo.

Igualmente, é preciso recordar que a democracia deve ser compreendida como um processo contínuo e permanente. Não é aceitável entender a democracia somente como a movimentação existente de dois em dois anos, em período de eleições. A democracia deliberativa existe e se renova diariamente, quando cidadãos discutem e problematizam temas na esfera pública informal, elaborando entendimentos e opiniões que devem ser considerados pelo poder público – reforçados por mecanismos institucionais diretamente participativos.

Mais do isso, entretanto, trata-se de um *processo de democratização permanente*, que exige a experimentação de arranjos participativo-deliberativos e, portanto, implica a vivência de um aprendizado social. É também por essa razão que, em conjunto com as possibilidades emergidas no processo em estudo e as teorias trabalhadas, defende-se a incessante busca pela efetivação do sistema de responsabilidades compartilhadas e, assim, a relevância da audiência pública ambiental como instrumento de sua concretização.

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho desenvolveu-se tendo como foco de estudo e reflexão dois temas de grande proeminência nos dias atuais. Primeiramente, a premente necessidade de discutir e repensar os instrumentos de proteção ambiental frente à complexa realidade da sociedade de risco. Em segundo lugar, a relevância da criação e concretização de mecanismos que viabilizem a participação popular para a efetividade do Estado democrático de direito. De certa maneira, o grande desafio enfrentado nesta pesquisa se constituiu em abordar tais temas sob uma perspectiva crítica e contextualizada à realidade brasileira. Igualmente, a tentativa de tecer as relações existentes entre eles e ressaltar a dependência de um frente ao outro para a consolidação dos mesmos são aspectos desse desafio.

Especificamente, o objetivo geral da pesquisa constituiu-se em compreender, por meio de uma perspectiva dialética, baseado no método de abordagem qualitativo, de que maneira se desenvolveu a participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC. Questionou-se a respeito das condições e das características dessa atuação, com vistas a compreender se ela se realizou de modo a efetivar o sistema de responsabilidades compartilhadas insculpido na Constituição Federal de 1988. O resultado, em termos gerais, correspondeu à hipótese traçada para o trabalho; apresentou-se, entretanto, muito mais rico, complexo e ambíguo do que esperado, possibilitando um inovador confronto entre teoria e prática.

O trajeto percorrido para a construção desse resultado iniciou com o traçado do cenário da sociedade de risco, na medida em que ela possibilita problematizar a quebra do monopólio da verdade pela ciência por meio da emergência dos novos riscos. O reconhecimento dessa realidade permitiu elaborar questionamentos sobre a própria ciência, alçando a sociedade a uma segunda gênese civilizatória. A separação artificial entre teoria e práxis foi fragilizada e as *relações de definição dos riscos* tenderam à abertura para novas racionalidades: foi nesse contexto que as fronteiras da política moderna foram rompidas e que se verificou a emergência da temática da participação popular na gestão do risco ambiental.

No entanto, críticas à teoria da sociedade de risco destacam, principalmente, as dificuldades de sua adoção irretocável em países em desenvolvimento como o Brasil, em que a desigualdade social existente

desmente a lógica aparentemente democrática dos riscos. Em razão disso, a proposta de apresentar uma visão renovada exigiu a realização de reflexões a respeito do embate entre a dimensão social e a dimensão ambiental, buscando uma perspectiva não dicotômica da relação, que identificasse a complementaridade das duas esferas.

Para isso, apresentou-se o novo conceito teórico e prático de justiça ambiental, com seus princípios e estratégias de atuação, de modo a viabilizar uma reaproximação crítica das duas dimensões. Igualmente, foi possível ressaltar as limitações da aplicação da teoria da sociedade de risco, nos termos em que foi concebida originalmente, de modo a conferir destaque à desigualdade ambiental perpetrada contra aqueles que não possuem as condições sociais, econômicas e culturais mínimas de vida.

Diante disso, entendeu-se cabível demonstrar, mais uma vez, a indispensabilidade de ampla participação nas tomadas de decisão para gestão ambiental, a fim de evitar que certos grupos sejam ainda mais aviltados em sua dignidade humana. Somente mediante a consideração de diversas perspectivas, incluindo especialmente os grupos que sofrem pela injustiça ambiental, torna-se viável uma proteção ambiental efetiva.

Nessa esteira, qualificou-se o Estado democrático de direito consolidado na Constituição Federal de 1988 a partir de seus princípios estruturantes, conferindo ênfase ao princípio democrático e, especialmente a um de seus corolários: o princípio da participação popular. Dessa maneira, embasou-se a concepção defendida a respeito da relevância da atuação popular nas tomadas de decisão, conferindo-lhe apoio constitucional. Conjuntamente, a afirmação da existência de uma missão constitucional de proteção ao meio ambiente reforçou a referida necessidade de repensar os instrumentos existentes para assegurar um meio ambiente equilibrado às presentes e futuras gerações.

Assim, a partir da base constitucional estabelecida, deu-se evidência ao dever fundamental ecológico atribuído ao Estado e à coletividade no cuidado com a proteção ambiental. Configurou-se, portanto, o sistema de responsabilidades compartilhadas como um modo colaborativo de distribuição do poder e dever de preservação e proteção do meio ambiente entre o Estado e a população. Dessa forma, forjou-se a inter-relação existente entre a *proteção ambiental* e a *participação popular*, completando-se a fundamentação constitucional necessária para justificar e embasar o estudo do licenciamento ambiental em questão.

O caminhar da pesquisa de campo levantou questionamentos não previstos. Uma perspectiva de pesquisa receptiva aos resultados proporcionados por entrevistas semi-estruturadas – abertas à colaboração espontânea do sujeito de pesquisa – impôs certo aprofundamento de estudo a respeito de teorias democráticas. Identificou-se a necessidade de adotar um modelo teórico de democracia que abarcasse a atuação da população, possibilitando uma ampla discussão para a construção de definições de risco ambiental.

Diante das teorias suficientemente estruturadas analiticamente, após a apresentação das razões pelas quais o modelo hegemônico – democracia liberal-pluralista – mostrou-se absolutamente inadequado à proposta aqui desenvolvida, optou-se pela admissão da teoria deliberativa da democracia. A democracia deliberativa foi apresentada como um modelo teórico cuja finalidade é servir de ideal para as práticas democráticas, possibilitando a contestação de situações em que seus postulados e demais elementos não se consolidem. Nesses termos, considerando suas premissas teóricas, apresentou-se como um modelo bastante promissor para a interpretação da participação popular em estudo nesse trabalho.

A democracia deliberativa diferenciou-se do modelo entendido como hegemônico no século XX, inicialmente, pelas próprias bases em que funda a legitimidade do Estado e do direito. Ao estabelecer a co-originariedade entre autonomia privada e autonomia política, não confere maior relevância a nenhuma delas e, nesse sentido, possibilita emergir os direitos privados do próprio direito de autolegislação dos indivíduos. Por meio do princípio do discurso, explica a formação do direito de autolegislação – e, a partir dele, do Estado de direito – através da ação comunicativa, direcionada ao autoentendimento, que considera como base de toda a sociedade.

A ação comunicativa direcionada ao autoentendimento – a partir de uma perspectiva procedimentalista que, por meio de específicos e relevantes postulados, assegura aos participantes do debate condições de igualdade – possibilita a formação de consensos ou, ao menos, de maiorias que potencialmente retratam um interesse comum. Assim, a deliberação realizada – diferentemente da concepção hegemônica, que defende a existência de uma simples agregação de preferências individuais – com o cumprimento dos postulados procedimentais, viabiliza a emergência de uma vontade comum, por meio de uma argumentação racional.

Em termos mais concretos, a democracia deliberativa qualifica os espaços de formação da opinião e da vontade como esferas públicas. Essas se constituem em espaços que, com maior ou menor rigidez, devem se estabelecer mediante o cumprimento de postulados comunicacionais, para o exercício de processos deliberativos que conduzam (ou não) a decisões finais.

A esfera pública formal está relacionada com o espaço institucional do congresso nacional, que se constitui em espaço de formação de opinião e de decisão. A esfera pública informal, por sua vez, se forma pela tematização de problemas oriundos da esfera privada dos indivíduos por meio da sociedade civil, constituindo-se essencialmente em âmbito de formação de opinião.

Nessa perspectiva, esclareceu-se que o sistema político, segundo a democracia deliberativa, organiza-se em centro e periferia: o primeiro, representado principalmente pelo congresso nacional; a segunda, relacionada substancialmente com a esfera pública informal – a sociedade civil em geral, em momentos e espaços em que a deliberação é propiciada. Nessa medida, entende-se que o sistema se consolida na medida em que as demandas formuladas na esfera pública informal adentram o núcleo do sistema e, portanto, consideradas como tais, resolvem-se em decisões certificadas de legitimidade. Ressaltou-se, portanto, que o modelo propõe que a esfera pública informal influencie o centro do sistema político e, dessa forma, atue indiretamente na tomada de decisão.

Avançando nos elementos carreados, entendeu-se relevante expandir o modelo deliberativo a fim de incorporar perspectivas mais ousadas a respeito da atuação da sociedade civil. Dessa forma, para o modelo deliberativo traçado como parâmetro para o trabalho em questão, considerou-se a necessidade de fortalecer a criação e consolidação de mecanismos participativo-deliberativos que confirmem aos cidadãos também possibilidades de tomada de decisão. Conjuntamente, agregaram-se elementos de reflexão a respeito da indispensável aproximação da proteção do meio ambiente ao tema democrático. Enfim, compreendeu-se como conformado o modelo de democracia deliberativa ecológica.

Frente ao cenário teórico delineado, dirigiram-se as atenções para a compreensão do procedimento de licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC, tendo como foco principal a participação popular nesse processo.

Em um primeiro momento, visou-se à apresentação dos principais aspectos delineadores do projeto do empreendimento em licenciamento. Essencialmente, nessa parte, teve-se como escopo delinear o contexto em que estavam inseridas as associações atuantes no procedimento de licenciamento ambiental, tendo como base a documentação original do procedimento de licenciamento ambiental. Preferiu-se, nesse âmbito, abordar os temas que foram mais contundentemente questionados por indivíduos e associações, na medida em que mais fortemente influenciaram e conduziram o processo de elaboração das definições dos riscos.

A seguir, então, focou-se essencialmente sobre os resultados obtidos com a pesquisa de campo, constituída pelas entrevistas semi-estruturadas realizadas com os representantes de algumas associações atuantes formalmente no procedimento em questão. Nesse momento, os resultados mais relevantes foram estruturados sob a forma de quatro categorias de pesquisa, com o objetivo de melhor organizá-los, facilitando a sua compreensão. Dessa maneira, temas como os possíveis efeitos do empreendimento, a informação utilizada para a deliberação, o processo de participação dentro das associações e, por fim, o processo de participação na audiência pública foram especialmente investigados pela entrevista proposta.

A percepção sobre os efeitos do empreendimento apresentaram-se de forma bastante dicotômica, dividindo as associações entrevistadas em dois grupos: aqueles que elaboravam a existência de riscos ambientais e aqueles que destacavam a formação de possibilidades de emprego e renda.

No que se refere à informação para a deliberação, a imensa maioria das associações teve acesso, inicialmente, à perspectiva do empreendedor, representado pelos responsáveis pela consultoria ambiental. Apenas alguns se basearam também em elementos fornecidos pelo ICMBio. Por fim, com destaque para um pequeno grupo, houve aqueles que utilizaram conhecimentos decorrentes da experiência de vida da comunidade.

Em termos do processo de participação em si, os resultados mostraram-se bastante divergentes se considerados os dois diferentes âmbitos de atuação. No interior das comunidades, em termos gerais, a participação mostrou-se intensa e forte, de modo que os representantes entrevistados destacaram a presença de muitos associados. Diferentemente, no caso da audiência pública, ainda que muitos

associados tenham comparecido, os representantes destacaram o descrédito dos mesmos frente aos efeitos decorrentes da sua presença e atuação.

Intimamente relacionado com tal descrédito, para além das categorias citadas, emergiu como objeto de crítica a própria audiência pública na forma em que foi conduzida – o que constituiu a quarta categoria de pesquisa. Algumas associações questionaram o procedimento e o papel de tal instrumento no contexto do licenciamento ambiental, associando a audiência pública à imagem de um circo montado – expressão bastante ilustrativa do significado que a audiência pública assumiu para eles frente à maneira como foi realizada.

Diante desses resultados, restava, então, realizar uma análise sistêmica, global dos mesmos. Orientando-se pela perspectiva dialética que permeou o trabalho desde o início, visou-se inter-relacionar teoria e prática, de modo a apontar reforços, contrariedades e complementações de uma à outra, destacando os desafios e as possibilidades compreendidas como existentes nesse processo. Esse momento mostrou-se bastante complexo, na medida em que muitos elementos poderiam ser alvo de uma percepção dialética; optou-se por escolher aqueles que, no entender da acadêmica, mostraram-se mais evidentes e críticos.

Destacaram-se, inicialmente, as colocações apresentadas pelo conceito de justiça ambiental frente aos resultados demonstrados pela categoria *Construindo as definições dos riscos: os efeitos do empreendimento*. Essa dialética entre teoria e prática permitiu destacar um dos desafios à concretização da participação popular, na medida em que ressaltou a fragilidade da percepção dos cidadãos quando não possuem condições sociais, econômicas e culturais mínimas de vida. Tais indivíduos se tornam reféns da possibilidade de melhorias de vida que o empreendimento promete trazer – fato que compromete um julgamento crítico a respeito do contexto.

Em segundo momento, buscou-se interpretar os resultados obtidos com a pesquisa de campo frente aos postulados comunicacionais da democracia deliberativa. No que se refere à categoria *Informando-se para deliberar*, foi possível constatar a existência de um desafio e de uma possibilidade. A unilateralidade das informações fornecidas à maioria das associações entrevistadas, que conheceram somente a perspectiva do empreendedor, significou um reducionismo do prisma de compreensão do cenário a ser construído. Notou-se, dessa maneira, que um dos postulados da democracia deliberativa não foi atendido

completamente, na medida em que a deliberação em direção ao argumento racional deve passar por uma ampla troca de informações – o que, evidentemente, não ocorreu.

Em sentido contrário, mostrou-se relevante e apresentou-se como uma possibilidade ao procedimento de licenciamento ambiental em questão o fato de que algumas associações se utilizaram de conhecimentos derivados da sua vivência para a deliberação. Essas associações receberam as informações por parte do empreendedor e, em exceção, tiveram contato com o ICMBio – entretanto, denotaram que os conhecimentos obtidos ao longo da vida comunitária ou de trabalho direcionaram significativamente a decisão.

Esse fato mostrou-se como elemento positivo na medida em que demonstrou a possibilidade que instrumentos como esse possuem de trazer ao debate diferentes perspectivas. Os argumentos trazidos refletiram a agregação de novas racionalidades para a definição do risco ambiental, para além da racionalidade científica, enriquecendo o processo de deliberação final e propiciando, ao menos teoricamente, uma decisão direcionada à precaução. Igualmente, implicou uma complementação a tal postulado comunicacional, na medida em que se mostrou indispensável a pluralidade de perspectivas argumentativas para sua concretização.

Em relação aos postulados relacionados com a inclusão do processo de deliberação e com a liberdade de apresentação de temas para deliberação, entendeu-se que a concretização dos mesmos não ocorreu completamente. Parte dos sujeitos de pesquisa relatou que a participação foi dificultada a alguns; também, constatou-se pela documentação do procedimento que ocorreu situação em que uma pergunta foi impedida de ser realizada, o que é permitido pelo regimento da audiência pública. Assim, concluiu-se pela existência de mais dois desafios à concretização da atuação popular e, simultaneamente, pela necessidade de revisões e complementações as postulados comunicacionais nos termos originais em que foram concebidos.

Os últimos dois postulados impõem a inexistência de coerção interna e externa sobre os participantes do processo de deliberação. Entendendo a audiência pública como uma esfera pública híbrida, na medida em que carrega características da esfera pública formal e da informal, em uma compreensão relacionada com os elementos acima apresentados, foi possível concluir pela não concretização dos mesmos. Igualmente, conforme expressiva referência de um dos sujeitos de

pesquisa, mostrou-se relevante destacar o ambiente hierarquizado e burocrático em que se constitui a audiência pública. Excessivamente formal, conforma um cenário muito distante da realidade da maioria das pessoas que ali se encontram, o que implica a caracterização de um contexto desconfortável e não convidativo à manifestação oficial.

Por fim, o confronto dialético entre teoria e prática permitiu identificar a quarta categoria de pesquisa como a principal representação das possibilidades existentes no exercício da participação popular na situação concreta. As objeções dirigidas por alguns sujeitos de pesquisa à audiência pública no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC – como um *circo montado* – denotaram a discordância dos mesmos em relação ao que esperavam dessa oportunidade. De certa forma, as contundentes críticas levantadas corroboraram os desafios traçados anteriormente, visto que eles ressaltaram alguns dos impedimentos a eles relacionados e, nesse sentido, a grande insuficiência da audiência pública.

É exatamente sob essa perspectiva, resultante do confronto dialético entre teoria e prática, que se defende a participação popular como aspecto indispensável à efetivação da gestão do risco ambiental. Independentemente de sua expressividade ter influenciado ou não a decisão do empreendedor de desistência do licenciamento (em 16 de novembro de 2010 a OSX Construção Naval S.A. pede arquivamento do procedimento – Vol. 14, Fl. 1846) – questão que não foi objeto de análise nesta dissertação – a sua relevância teórica e prática não pode ser ignorada. Certamente, muitas questões precisam ser revistas e aprimoradas. O próprio procedimento da audiência pública ambiental deve ser alvo de uma grande reformulação: a respeito do entendimento prevalecente sobre sua finalidade; relacionada com a forma de condução do evento e, inclusive, com relação a questões de fato anteriores a sua realização.

Entretanto, entende-se que somente mediante a participação popular o processo contínuo e permanente de democratização da democracia pode se desenvolver. Igualmente, a gestão do risco ambiental será efetiva e para todos – gerações presentes e futuras, humanas e não humanas – apenas se contar com uma atuação contundente da população. Conclui-se, portanto, também diante da prática, que ambos os processos estão intimamente imbricados.

Assim, diante do exposto, foi possível concluir que a participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC não se

realizou de maneira suficientemente adequada a concretizar o sistema de responsabilidades compartilhadas. No entanto, tanto pelos seus desafios quanto pelas suas possibilidades, mostrou-se como um processo rico em elementos de aprendizagem que podem e devem orientar reflexões a respeito de outros processos semelhantes. Da mesma forma, as questões aqui relacionadas precisam ser alvo de novos estudos a fim de que a caminhada em direção à concretização da gestão compartilhada do risco ambiental possa, quem sabe, em algum momento, aproximar-se minimamente do ideal.

REFERÊNCIAS

ADELMAN, Miriam. Visões da Pós-modernidade: discursos e perspectivas teóricas. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 21, Jun 2009, pp. 184 – 217.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, 2010a.

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri (Orgs.). **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010b, pp. 95 – 103.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. Introdução. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. (Orgs.) **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

ACSELRAD, Henri. **Justiça Ambiental** – novas articulações entre meio ambiente e democracia. Disponível em: http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=497. Acesso em: 05 fev. 2012.

AYALA, Patryck de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade do risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri. **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, pp. 320 – 358.

AYALA, Patryck de Araujo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. 2009. 457f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. **Análise Social**, Lisboa, Vol. XLIII (1º), N. 186, 2008, pp. 159 – 180.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703 – 728.

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da Precaução: manual de instruções. **RevCEDOUA**, Coimbra, Ano XI, n. 22, 2008, pp. 9 – 57.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRUSEKE, Franz Josef. Risco e contingência. **SOCITEC E-prints**. Florianópolis, v.1, n. 2, 2005, pp. 35 – 48.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Trad. Jesús Albores Rey. Madri: Siglo XXI, 2001.

BECK, Ulrich. **The reinvention of politics**. Rethinking modernity in the global social order. Cambridge: Polity Press, 1997.

BECK, Ulrich. **World risk society**. Cambridge: Polity Press, 1999.

BULLARD, Robert. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. Trad. Carlos Machado de Freitas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. (Orgs.) **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004, pp. 41 – 68.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento**: a necessária democratização da proteção da natureza. 2008. 266f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

BITENCOURT, Caroline Müller. Estado, Democracia e Direitos Fundamentais: o papel do cidadão na conquista e concretização de direitos. In: GORCZEWSKI, Clovis. (Org.). **Direitos Humanos, Educação e Cidadania**. Porto Alegre: UFRGS, 2007, pp. 361 – 394.

BENJAMIN, Antonio V. H. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico – apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Edis. (Org.). **Ação Civil Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 69 – 80.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4252-1**. Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses; Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental/UFSC. Manifestação como amicus curiae, 2009. Disponível em: <http://www.mediafire.com/?wqwf0yat6i3ecwi>. Acesso em: 25 fev 2010.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e Meio Ambiente**: uma proposta de Hermenêutica Jurídica Ambiental para a efetivação do Estado de Direito Ambiental. 2009. 220f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

BRASIL. Conama. Resolução 237, de 1997. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 594 – 602.

BRASIL. Conama. Resolução 01, de 1986. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 589 – 592.

BRASIL. Conama. **Resolução n° 13**, de 1990. Disponível em: http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/resolucoes/1990/Res_CONAMA_13.pdf. Acesso em: 01 abr 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto N° 6040**, de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.html. Acesso em 20 fev 2012, artigo 3°, I.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 9985**, de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em 25 fev 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1995.

COSTA, Sérgio. Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, Nov. 2004, pp. 73 – 100.

CAPRA, Fridjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v. 1.

CAVEDON, Fernanda de Salles. Conexões entre Direitos Humanos e Direito Ambiental como um contexto mais favorável para a Justiça Ambiental. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SEGUIN, Elida. (Org.). **Direito Ambiental na Atualidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pp. 161 – 186.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, N. 4, 1995, pp. 69 – 79.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Acesso à justiça ambiental: um novo enfoque do acesso à justiça a partir da sua aproximação com a teoria da justiça ambiental. In: XV Encontro

Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI. **Anais do XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, 2007. Disponível em: www.conpedi.org.br/.../fernanda_cavedon_e_ricardo_vieira.pdf. Acesso em: 07 fev 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo: RT, a. 4, n. 15, p. 7 - 17, abr./jun. 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORRATTI, Larissa Verri (Orgs.). **Estado de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. pp. 31 – 44.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjetivo. In: FACULDADE DE DIREITO, Universidade de Coimbra. **A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 47 – 57.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, Vol. 2, N. 2, 1997, pp. 287 – 312.

CARUSO Jr. – Estudos Ambientais e Engenharia Ltda. **RIMA** – Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – OSX ESTALEIRO-SC, 2009. Disponível em: http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=225. Acesso em: 13 abr 2011.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DUTRA, Delamar José Volpato. **Razão e consenso em Habermas: a teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2008.

ECKERSLEY, Robyn. **The green state.** Rethinking democracy and sovereignty. Cambridge: MIT Press, 2004.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO Jr., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FRIDMAN, Luis Carlos. Vertigens pós-modernas (Giddens, Touraine, Bauman). **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, Ago. 1999, pp. 157 – 177.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia Radical. Trad. Taís Blauth. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, 2007, pp.221 – 237.

FERREIRA, Helini Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 204 – 218.

FIOCRUZ; FASE. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil.** Disponível em: <http://www.confliotoambiental.icict.fiocruz.br/index.php>. Acesso em 15 out. 2010.

GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri; ANDRADE, Áthila Bertoncini et al. **Parecer Independente sobre o EIA da OSX Estaleiro – SC – Ictiofauna Marinha e Espécies Invasoras**, 2010. Disponível em: http://www.apufsc.ufsc.br/media/arquivos/10.10.21_parecer_independente_OSX.PDF. Acesso em: 20 fev. 2012.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1997.

GUIVANT, Julia. A Trajetória das Análises de Risco: da periferia ao centro da teoria social. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 46, 1998, pp. 3 – 38.

GUIVANT, Julia. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Cultura**, Rio de Janeiro, n. 16, 2001, p. 95 – 112.

GARCIA, Maria da Glória Dias. Pressupostos éticos da responsabilidade ambiental. In: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (Orgs.). **Actas do Colóquio**: a responsabilidade civil por dano ambiental. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2009. Disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes>. Acesso em: 13 out 2010, pp. 8 – 20.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. I e vol. II.

HERMITTE, M-A. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco. Uma análise de U. Beck. IN: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Governo dos Riscos**. Brasília: Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos Riscos, 2005, s. p.

HANNIGAN, John. **Sociologia Ambiental**. Trad. Annahid Burnett. Petrópolis: Vozes, 2009.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Trad. Gabriel Cohn e Álvaro Vita. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, N. 36, 1995, p. 39 – 54.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. Trad. Carlos Alberto Molinaro. IN: SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 39 – 72.

LEITE, José Rubens Morato & AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LEFF, Enrique. LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Trad. Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 130 – 204.

LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da (Orgs.). **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: Estudos em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 611 – 634.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: RT, 2000.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, vol. 51, n. 121, 2010

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007, pp. 227 – 258.

LOPES, Luis. Ascom/Ibama. **Ibama e Fatma assinam acordo de cooperação para licenciar o Estaleiro OSX**, 09 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/publicadas/ibama-e-fatma-assinam-acordo-de-cooperacao-para-licenciar-o-estaleiro-osx>. Acesso em: 15 fev 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Trad. Dulce Matos. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

MORIN, Edgar. **Os Sete Saberes necessário à Educação do Futuro**. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Swaya. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIGUEL, Luiz Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1996, pp. 5 – 42.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEDEIROS, Rodrigo Pereira; FOPPA, Carina Catiana. Nota técnica: Impactos potenciais do empreendimento estaleiro osx sobre a pesca artesanal. SANTA CATARINA. FATMA, op. cit., Vol. 13, fls. 1712 – 1733.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

ONU, Grupo de Trabalho I. **Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática** - Mudança climática 2007: a base da ciência física, Paris, 2007. Trad. Ecolatina. Disponível em: <http://www.ecolatina.com.br/pdf/IPCC-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 05 fev 2012.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OST, François. **O tempo do direito**. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <http://generodemocraciaedireito.files.wordpress.com/2011/02/pacto-internacional-sobre-direitos-econoc3b4micos-sociais-e-culturais.pdf> 22/05. Acesso em: 21 mai 2011.

ONU. **Declaração do Rio**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>. Acesso em: 17 jan 2012.

PUREZA, José Manuel. O Estatuto do Ambiente na Encruzilhada de Três Rupturas. Oficina n° 102. **OFICINA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1997. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/102.pdf>. Acesso em 19 abr 2011

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. São Leopoldo: UNISINOS, 2003.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental**, 2001. Disponível em:
http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229. Acesso em: 10 fev 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2011.

ROSANVALLON, Pierre. A história da palavra democracia na época moderna. Trad. Eliana Maria de Melo Souza. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, n. 19, pp. 113 – 129.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, Cidadania e Emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, N. 32, 1991, pp. 135 – 191.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2002.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Do funcionalismo processual da aurora das luzes às mudanças processuais estruturais e metodológicas do crepúsculo das luzes: a revolução paradigmática do sistema processual e procedimental de controle concentrado de constitucionalidade no STF. In: STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. (Orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2009, pp. 113 – 133.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SADER, Emir. **A vingança da história**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais e sua eficácia na ordem constitucional. **Revista da AJURIS** – Doutrina e Jurisprudência, ano XXVI, n° 76, 1999, pp. 365 – 390.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. IN: SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 11 – 38.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 39 – 82.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. Nota do Tradutor. HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. I, p. 5.

SILVA, Lilian Lenite da; AMORIM, Wellington Lima. Um balanço teórico sobre a teoria da democracia deliberativa – as críticas de Joshua Cohen a Jürgen Habermas. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 4, n. 1, 2010, p. 140 – 159.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SANTA CATARINA. FATMA. **Processo de Licenciamento Ambiental N° IND47293/CRF**. 2010. Vol. 1, Fls. 2 – 4.

SANTA CATARINA. FATMA. **Processo de Licenciamento Ambiental Nº IND47293/CRF**. Vol. 1 – 16. Florianópolis, 2010.

SANTA CATARINA. Consema. **Resolução 01**, de 2006. Disponível em:

http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=77&Itemid=46&lang=. Acesso em: 15 fev 2012.

SANTA CATARINA. Consema. **Resolução 03**, de 2008. Disponível em: http://www.famcri.sc.gov.br/legislacao/resol_consema_2008_3.pdf. Acesso em: 15 fev 2012.

SANTA CATARINA. Governador do Estado de Santa Catarina. **Decreto Estadual Nº 2.955**, de 20 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/002955-005-0-2010-002.htm>. Acesso em: 02 abr 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G. de; NUNES, João Arriscado. Introdução: Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 21 – 121.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Impetus, 2008.

UWE, Flick. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

VARELLA, Marcelo Dias. A dinâmica e a percepção pública de riscos e as respostas do direito internacional econômico. IN: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Governo dos Riscos**. Brasília: Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos Riscos, 2005, s. p.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1981.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change. In: WEISS, Brown Edith (Org.).

Environmental change and international law: new challenges and dimensions. Tokyo: United Nations University Press, 1992, p. 11.

Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=7&ved=0CEsQFjAG&url=http://www.vedegylet.hu/okopolitika/Brown%2520Weiss%2520%2520Intergenerational%2520equity%2520UN.doc&rct=j&q=Edith%20Brown%20Weiss%20intergenerational%20equity&ei=xK5mTOXMLIL78Aa9hWzBA&usg=AFQjCNEKgYom19PMOuUnhVQhFxFxWylmFozQ&cad=rja>. Acesso em: 10 ago 2010.

APÊNDICE 1 – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA A REPRESENTANTES DE ASSOCIAÇÕES

Data:

Local:

Informar ao entrevistado que a entrevista será gravada.

Dados pessoais

Nome:

Idade:

Sexo:

Residência:

Telefones:

Profissão:

Associação:

Legitimidade da representação:

1. Sobre o empreendimento OSX Estaleiro-SC e sua relação com o grupo envolvido – antes das audiências públicas:

a. Quais os principais efeitos – positivos e negativos – da implantação e operação do OSX Estaleiro-SC, conforme a visão do grupo que representas? Isso gerou apoio ao estaleiro ou oposição?

b. Como que a comunidade chegou a essa posição (a favor ou contra o estaleiro)? Houve assembléias ou encontros do grupo para decidir?

c. Como foi que a comunidade obteve informação para ter essa posição? (Se necessário, exemplificar: informações do Estado de SC/FATMA, do RIMA, de informações passadas pela empresa responsável pelo empreendimento ou pela elaboração do EPIA, reuniões com a empresa OSX, “quiosques” de informação da OSX, meios de comunicação, discussões entre os grupos).

c.1 Como foi o *acesso* a essa informação pelas pessoas (dificuldades de deslocamento, financeiras, etc)?

c.2 Como foi a *compreensão* das pessoas sobre as informações (dificuldades para entender o conteúdo)?

c.3 A comunidade considerou suficiente a informação que teve acesso para decidir sobre sua posição? A comunidade teve conhecimento sobre as críticas feitas pelo Parecer do ICMBio?

2. Sobre a audiência pública ambiental:

A. O grupo teve alguma outra oportunidade de expor ao Poder Público (FATMA) a sua posição sobre o estaleiro além da audiência pública ambiental?

a. Nessa(s) oportunidade(s), esteve sozinho, representando o grupo, ou outros estiveram presentes?

b. Aqueles que compareceram, participaram falando ou perguntando, ou apenas escutaram?

c. Entre aqueles que não compareceram, alguns deram motivo para isso? Qual(is) seria(m) ele(s)?

B. Na sua percepção, a divulgação/convocação do evento foi bem feita? Foi feita com tempo suficiente para a associação se organizar – para decidir sua posição e para estar presente no dia e hora?

C. Como foi para as pessoas participarem da audiência pública:

a. O horário definido para a audiência pública foi adequado?

b. Que meios de transporte as pessoas usaram para ir para o lugar do evento? Tiveram dificuldades nisso?

c. Foram feitos comentários sobre a importância ou desnecessidade de estar presente e participar da audiência pública?

d. Na audiência pública, o senhor se manifestou representando o grupo e/ou as manifestações foram individuais?

e. No caso de manifestações individuais terem ocorrido, que comentários aqueles que falaram fizeram a respeito desse momento (dificuldades, medo)?

3. Foram realizadas manifestações locais – seja a favor, seja contra – pela associação que representas?

a. Em caso positivo, quando, onde e com qual objetivo?

b. Contaram com a ajuda de outras?

c. Como foi que conseguiram divulgar a manifestação?

d. Vocês pediram aos meios de comunicação para noticiarem o fato? Eles noticiaram?

e. Pediram ajuda de algum órgão público (Polícia Militar, por exemplo)? Conseguiram?

4. Tem alguma outra coisa que deseje contar? Teria alguém com o qual o senhor acha que eu deveria conversar?

Agradecimentos.
Despedida.

APÊNDICE 2 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

*Para os representantes de associações de bairros, de pescadores, de
maricultores, de ambientalistas e de empresários*

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina – Programa de Pós-Graduação em Direito – Curso de Mestrado

Título do Projeto: A gestão do risco ambiental por meio da participação popular: o licenciamento ambiental do OSX Estaleiro-SC

Pesquisador Responsável (orientador): Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Pesquisadora Mestranda: Luiza Landerdahl Christmann

Endereço: Rua Lauro Linhares, 876/303 Bloco A – Trindade - Florianópolis

Telefone: (48) 3025-3127; (48) 96376901

Email: luizalc.direito@yahoo.com.br

→ Esta pesquisa tem como objetivo compreender como se realizou a participação popular no licenciamento ambiental do OSX Estaleiro-SC, especialmente nas audiências públicas ambientais.

→ Para isso, estou participando de *entrevista, na condição de representante de associação*, a qual *será gravada* mediante a minha permissão.

→ O que eu falar será digitado (transcrito) e as gravações serão guardadas por 5 anos, por determinação das normas de pesquisa. Somente a pesquisadora mestranda e o pesquisador orientador terão acesso aos dados da pesquisa.

→ Compreendo que não existe nenhum risco pessoal ou desconforto a mim, ou a minha comunidade, que possa ser associado com a participação nessa pesquisa.

→ Concordo que os resultados dessa pesquisa sejam publicados, havendo benefícios para a sociedade acadêmica e sociedade civil no sentido de conhecerem a experiência compartilhada na atividade realizada.

Este termo em duas vias é para certificar que eu,
_____, **concordo**
em participar voluntariamente da presente pesquisa, tendo
conhecimento do meu direito de desistência em participar (para

isso, utilizando telefone e email acima descrito, podendo ligar a cobrar), de preservação da minha privacidade, de sigilo sobre minha identidade, de inexistência de riscos para mim ou para minha comunidade e de esclarecer todas as minhas dúvidas antes e durante a pesquisa.

Nome: _____

Assinatura: _____

Acadêmica: _____

Testemunha: _____

Local: _____

Data: ____/____/____

APÊNDICE 3 – TABELA DE ASSOCIAÇÕES ATUANTES NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Nome	Cidade	Data manif./fl/vol.	Presente audiência	Moção apoio/ rejeição Com/sem assinatura
1. ACATMAR – Associação Catarinense de Marinas, Garagens Náuticas e Afins	Biguaçu	19/07; fl. 498; vol.3;	Presente; vol. 1039, vol.8	Apoio/sem assinaturas
2. Ass. Moradores da Costeira da Armação da Piedade do Norte (e outras de Gov.)	Governador Celso Ramos	20/07;fl.503;vol.3- fl.987;vol.8		Rejeição com assinaturas
3. CITEB – Centro de Inovação e Tecnologia de Biguaçu	Biguaçu	20/07; fl. 507; vol.3 - 21/07;fl.711;vol.5	Presente – folhar 1177,	Apoio/sem
4. ACIBIG – Ass. Empresarial e Cultural de Biguaçu	Biguaçu	21/07;fl.690; vol.5	Presente – fol. 1205. Vol. 9	Apoio/sem
5. Câmara de Dirigentes Lojistas	Biguaçu	21/07;fl.691; vol.5		Apoio/sem
6. Casa dos Açores – Museu Etnográfico	Biguaçu	21/07;fl.693; vol.5	Presente. Fl. 1195, vol. 9.	Apoio/sem
7. Associação de Moradores de Tijuquinhas	Biguaçu	21/07;fl.695;vol.5	Presente; fl. 1193	Apoio/sem
8. Associação de Moradores da Estiva do Inferninho	Biguaçu	21/07;fl.696;vol.5	Presente; fl. 1192	Apoio/sem
9. Sindicato de Trabalhadores Rurais De Biguaçu	Biguaçu	21/07;fl.697; vol.5	Presente – folha 1032;vol.8	Apoio/sem
10. Associação de Moradores do Jardim Bela Vista	Biguaçu	21/07;fl.699;vol.5		Apoio/sem
11. ECOINVEST EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	Biguaçu	21/07;fl.701;vol.5		Apoio/sem
12. Rotary Club de Biguaçu	Biguaçu	21/07;fl.705;vol.5	Presente – fl. 1190, vol. 9	Apoio/sem
13. Colônia de Pescadores Z-23 de Biguaçu	Biguaçu	21/07;fl.705;vol.5	Presente. Fol. 1188, vol. 9.	Apoio parcial pedido de TAC

14. Ass. Moradores Cachoeiras, Areias de Cima, Estiva e Jardim Carolina	Biguaçu	21/07;fl.713;vol.5	Presente. Fl. 1191, vol. 9.	Apoio/sem
15. AJIN – Ass. Proprietários e Moradores de Jurerê Internacional	Florianópolis	22/07;fl. 802;vol.6 Fl. 1750; 13/09/2011; vol. 14		Rejeição
16. Centro Acad. Curso Superior de Tecnologia em Construção NavaL/UNIVALI	Itajaí	22/07;Fl. 853;vol.7	Presente em Floripa, fl. 1327, vol. 10.	Apoio/sem
17.Associação Montanha Viva	Florianópolis	22/07;fl.857;vol.7	Presente, sem manif.	
18. Instituto Sea Shepherd Brasil - ISSB	Poa (sede); Núcleo SC - Palhoça	22/07;fl.869;vol.7	Presente, sem manifest. Pede cópia do material – fl. 1737, vol. 13. Resposta em 15/09, fl. 1742, vol. 13	
19. União Florianopolitana de Entidades Comunitárias – UFECO	Florianópolis	13/07;fl.871;vol.7		Rejeição com ata
20. Ass. Maricultores de Biguaçu	Biguaçu	22/07;fl.882;vol.7		Apoio/sem
21. FEAq – Federação das Empresas de Aquicultura de Santa Catarina		21/07;fl.884;vol.7		Rejeição sem
22. Ass. FloripAmanhã	Florianópolis	26/07;fl.924;vol.7	Presente, sem manifesta- ção (tempo).	
23. FECAM – Fed. Catarinense de Municípios	Florianópolis	03/08;fl.936;vol.7		Apoio/sem
24. União dos Vereadores de Santa Catarina	Florianópolis	03/08;fl.937;vol.7		Apoio/sem
25. Ass. Municípios da Região da Grande Florianópolis	Florianópolis	03/08;fl.938;vol.7		Apoio/sem
26. Ass. Moradores de Areia de Baixo	Gov. Celso Ramos	20/7;fl.986;vol.8		

27. Centro de Ecoterapia Três Riachos	Biguaçu		Presente – Fl. 1181, vol. 9	Apoio
28. Colônia de Pescadores Z-10	Gov. Celso Ramos		Presente o ex. presidente. Fl. 1204, vol. 9.	
29. ONG Ecomar	Bahia e Florianópolis		Presente. Fl. 1283, vol. 19	Rejeição
30. Ass. Preservação do Meio Ambiente de Biguaçu	Biguaçu		Presente. Fl. 1295, vol. 10.	Rejeição
31. Mosal - Movimento Saneamento Alternativo	Florianópolis		Presente. Fl. 1307, vol. 10	Rejeição
32. Federação dos Pescadores de Santa Cat.	Florianópolis		Presente em Floripa, fl. 1310.	
33. FIESC Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina	Florianópolis		Presente; fl. 1350, vol. 10.	Apoio
34. Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas - UNIVALI	Itajaí	Nota técnica: Impactos potenciais do empreendimento estaleiro OSX sobre a pesca artesanal. Fl. 1712-33, vol. 13. 02.09.2010.		Rejeição
35. Conselho Comunitário Portal de Jurerê	Florianópolis	Ofício protocolado em 20/07/2010; resposta em 15/09/2010, fl. 1741, vol. 13. Pedido de cópias.		Rejeição
36. Movimento Ecológico Livre -MEL	Florianópolis	20/09/2010, fl. 1745, vol. 14		Rejeição com
37. Associação do Bairro de Sambaqui	Florianópolis	21/09/2010; fol. 1751, vol. 14		Rejeição sem
38. Conselho Comunitário de Ingleses	Florianópolis	08/09/2010; fl. 1753, vol. 14.		Rejeição sem
39. Centro Acadêmico de História da Universidade do Estado de Santa Catarina	Florianópolis	21/09/2010; fl. 1784, vol. 14.		Rejeição sem

40. Diretório Central dos Estudantes Luís Travassos - UFSC	Florianópolis	08/10/2010; fl. 1800, vol. 14.		Rejeição sem
---	---------------	-----------------------------------	--	-----------------

Observação: Algumas informações da tabela original foram retiradas com a finalidade de proteger a identidade das pessoas envolvidas.

**APÊNDICE 4 – CÓPIA DO CERTIFICADO DE APROVAÇÃO
DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA COM SERES
HUMANOS**

ANEXO 1 – REGIMENTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA
DIRETORIA DE LICENCIAMENTO URBANO E INDUSTRIAL –
DILI

GERENCIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL -
GEAIA

Objetivo: Esta Audiência Pública tem por finalidade informar, dirimir dúvidas, recolher críticas e sugestões sobre o Estudo de Impacto Ambiental – EIA do empreendimento ora em análise.

I. DO INÍCIO DOS TRABALHOS

- a) A coordenação dos trabalhos será feita pela FATMA.
- b) Antes de iniciar a sessão todos os presentes deverão assinar o livro de presença.
- c) O tempo de duração será de 04 (quatro) horas, com início às 19:00 horas e término às 23:00 horas. Caso este tempo seja insuficiente, a sessão poderá ser prorrogada por um prazo não superior a 01 (uma) hora.

II. DA ABERTURA DA SESSÃO

No início da sessão o presidente da mesa procederá esclarecimentos quanto, aos objetivos da mesma, às regras gerais segundo as quais se processarão os trabalhos (10 min).

III. DAS EXPOSIÇÕES

O presidente da mesa passará a palavra aos expositores observando a ordem e limites de tempo:

- a) Proponente do Projeto: Exposição do empreendimento (15 min).
- b) Consultoria: Exposição sobre o EIA/RIMA e seus efeitos ambientais (60 min).

IV. DA MANIFESTAÇÃO DA PLENÁRIA E DOS DEBATES

- a) Inscrição dos Interessados

A sessão será suspensa pelo presidente da mesa, por um intervalo de 15 (quinze) minutos, para que os interessados no debate possam se inscrever através da ficha de inscrição. Esgotado o período de inscrição não serão aceitas novas questões.

b) Dos Debates

Ao iniciar essa etapa, o presidente da mesa fará os devidos esclarecimentos das normas estipuladas para a condução dos trabalhos:

- O uso da palavra será por ordem de inscrição, que poderá ser oral ou por escrito. Sendo escrito será lido pelo presidente da mesa e sendo oral, deverá se previamente anunciado o nome da respectiva pessoa, para o devido registro.

- Se após a primeira rodada de inscrições houver tempo regularmente disponível, será aberta nova rodada.

- O presidente da mesa poderá impugnar perguntas não pertinentes ao objeto da Audiência e solicitar maiores esclarecimentos para respostas.

- Cada participante, devidamente inscrito, terá o prazo de 03 (três) minutos para a manifestação e 02 (dois) minutos para réplica, desde que o questionamento ou observação seja pertinente ao assunto exposto.

- Os esclarecimentos e/ou respostas poderão ser feitas por bloco a critério da mesa e deverão ter duração máxima de 03 (três) minutos, tendo o expositor 02 (dois) minutos para tréplica.

- A critério do presidente da mesa, caberá resposta a “posteriori” por escrito.

- O participante inscrito não poderá ceder o seu tempo para somar, ou mesmo transferi-lo para outra pessoa.

- Somente será permitida a repetição do uso da palavra, após o esgotamento da lista de inscrições e a critério do presidente da mesa.

- Será lavrada a Ata de Certificação da Realização do evento, que será assinada pela presidência dos trabalhos e pela coordenação do EIA/RIMA.

- A fita da gravação da Audiência Pública e os demais documentos serão anexados ao processo técnico administrativo do empreendimento na FATMA e serão parte integrante da Ata, independente de transcrição.

V. DO ENCERRAMENTO

Concluída a fase de manifestação pública, o presidente da mesa procederá o encerramento e informará aos presentes que todos os documentos escritos e assinados pertinentes ao empreendimento, entregues à mesa ou na FATMA em até 05 (cinco) dias úteis após a Audiência Pública, serão anexados à Ata da Audiência, que constará do processo técnico administrativo na FATMA.

FONTE: SANTA CATARINA. FATMA. Processo de Licenciamento Ambiental N° IND47293/CRF. Vol. 7, fl. 890, verso. Florianópolis, 2010.